# Planificación del desarrollo económico

Colección "Nuevo Horizonte"

10

# PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO




EDICIONES DEL MOVIMIENTO
Colección "Nuevo Horizonte"
Gaztambide, 59 - MADRID

Depósito Legal M. 3.545-1962

GRAFICAS ZAGOR, Sorgo, 53 - Teléf. 234 32 87 - Madrid-20

## PREAMBULO

*La planificación del desarrollo económico constituye una tendencia universal en la que España penetra apenas lo permiten las pecualiares características de su quehacer productivo. Una vez conocida como evidente no sólo la necesidad, sino también la posibilidad de la expansión, nuestro país crea la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico para que sirva, con la debida unificación de criterios, al eficaz funcionamiento del sistema, el cual, basándose en la actividad privada, tiene en la acción del Estado, más que un elemento corrector, el factor capaz de crear, por las denominadas "inversiones sociales", el medio más apto para que la iniciativa particular alcance su máxima expresión dinámica en las tareas del producir y distribuir adecuadamente lo producido.*

*En esta serie de trabajos hemos querido recoger, además de la orientación española, las más significativas que en punto a planificación o sencillamente a orientación de la economía, imperan hoy en el mundo. Hemos querido poner de relieve que si el estrangulamiento de la iniciativa privada y la sustitución de*

*la misma por la plena acción estatal es absolutamente inadmisible, también lo es el dejar a dicha iniciativa en una anárquica libertad que, además de causar daño a las comunidades nacionales, se ha mostrado incapaz de producir el desarrollo armónico hacia el cual se orientan, con criterios sociales muy definidos, la totalidad de las economías nacionales de todo el mundo.*

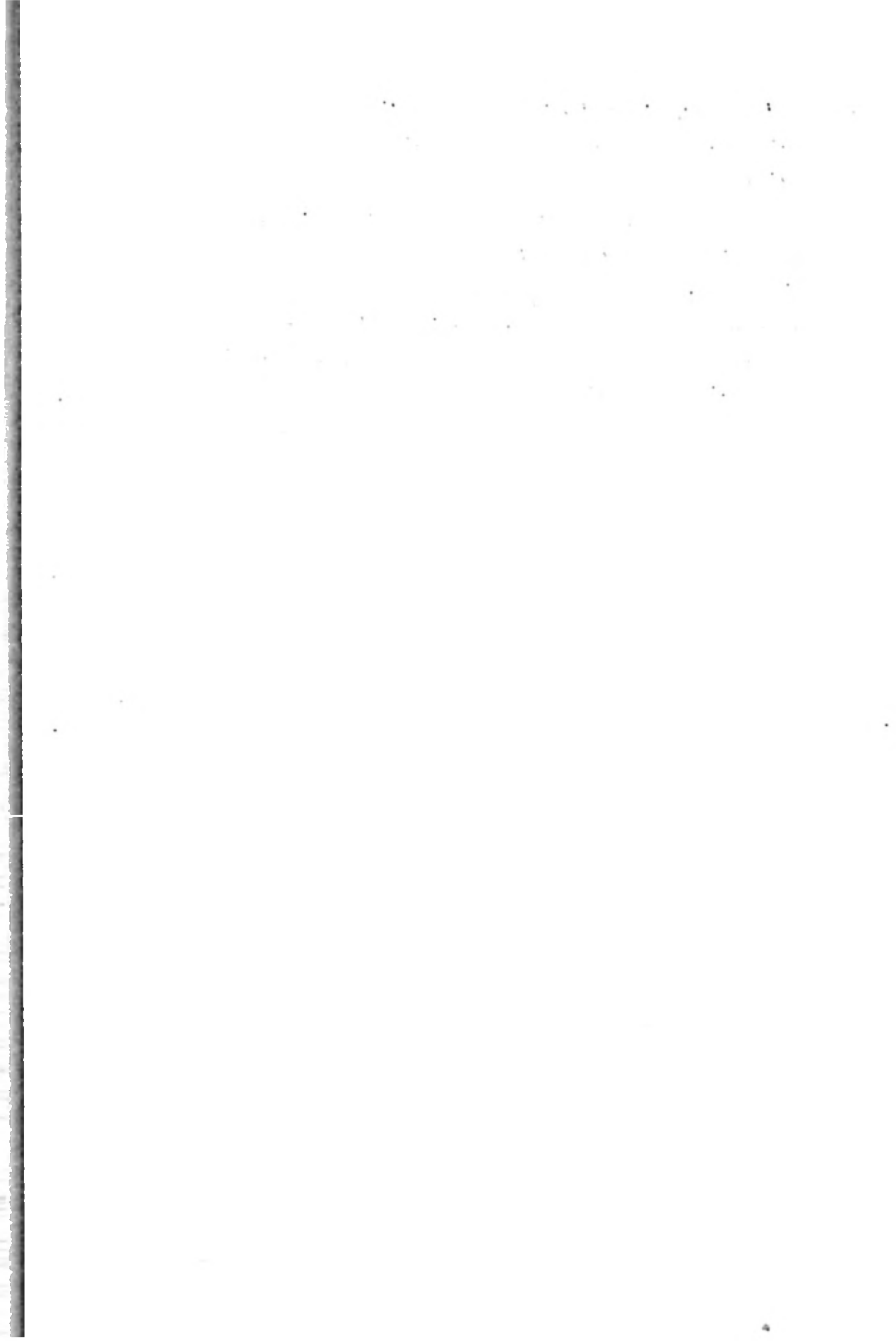
*En estos artículos se ha intentado ofrecer al lector no sólo la noticia de lo que en el terreno de la planificación se viene llevando a cabo en los diversos países, sino también la razón fundamental de las planificaciones, la cual no es otra que la adecuación de los recursos (posibilidades) a las necesidades de los pueblos.*

*Hoy día, tras la experiencia cuajada de aciertos llevada a cabo por numerosos países del denominado "mundo libre" (se entiende libre del comunismo) no es lícito, ni siquiera honrado, identificar "planificación" con "intervencionismo". Está sobradamente demostrado que la primera puede llevarse a cabo sin penetrar para nada en el segundo.*

*El éxito de las planificaciones dentro de una economía de libre mercado ha puesto de manifiesto la exactitud de una afirmación moderna que muchos se obstinaban en negar y que podemos enunciar así: La iniciativa privada, que abandonada a sí misma conduce fatalmente al falseamiento de los "mecanismos de mercado" por presión de los núcleos económicos que de modo espontáneo se forman en un "clima" de absoluta libertad, es capaz, sin embargo, cuando el Poder Público traza cauces adecuados para el desen-*

*volvimiento de dicha iniciativa, de llevar a las economías nacionales al más elevado nivel de expansión y eficacia.*

*Y ése es, en definitiva, el más alto valor de las planificaciones, las cuales no necesitan ser justificadas con palabras, porque son los hechos los que se han encargado de expresar su idoneidad para conjugar la expansión económica con los afanes de perfeccionamiento social.*



## I.—LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

Con la creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo económico, España ha penetrado plenamente en lo que podemos bien denominar «trayectoria occidental de la economía», la cual consiste en el abandono de las tendencias puramente espontáneas para acogerse a una planificación, y ello en razón de las modernas directrices plenamente aceptadas ya, en virtud de las cuales el quehacer económico aparece como empresa común, cuyo fin último consiste en la expansión armónica de las actividades para beneficio de la comunidad nacional y, dentro de ella, de las individualidades que la integran.

En España reina todavía algún confusionismo respecto a la palabra «planificación». Es evidente que a ello han contribuído quienes sin la debida preparación han intentado—a veces con móviles demasiado interesados para ser ecuánimes—señalar como beneficiosas unas rutas de actuación ya definitivamente superadas y consideradas hoy como ineficaces.

Para el somero estudio que con fines de divulgación iniciamos hoy, interesa, ante todo, fijar el alcance de lo que por planificación se entiende. En el sentido que en la actualidad se da a este término, la planificación

es «la elección consciente y deliberada de prioridades económicas por la autoridad pública».

Según esta escueta y exacta definición—exacta en cuanto se ajusta a lo que en realidad postulan las planificaciones—lo primero que salta a la vista es que la «planificación» no tiene nada que ver con el «intervencionismo». El Plan Económico consiste en una racionalización de actividades y se funda en que, como la experiencia ha demostrado cumplidamente, el desarrollo tiene un punto óptimo que sólo puede lograrse merced a la coordinación de todas las fuerzas que intervienen para lograrlo.

La actividad económica es esencialmente una actividad de elección. Lo que con la planificación se pretende es que se elija precisamente aquello que aparece como más conveniente, tanto desde el punto de vista del consumo como de la producción.

La planificación se instituye en España por la necesidad que existe de asegurar la más eficaz ordenación de las tareas que dentro de sus respectivas competencias tienen asignados los distintos Departamentos ministeriales, la Organización Sindical y la iniciativa privada. Su labor es, pues, de impulsión y coordinación. procurando tanto el acrecentamiento de la actividad dinámica del ritmo de desarrollo como la eliminación de la duplicidad o pluralidad anárquicas de esfuerzos o el abandono de determinadas actividades consideradas como estrictamente necesarias.

La medula de nuestro problema—como la de todos los problemas planteados a las diversas economías nacionales—consiste en que, como no es posible producir cantidades indefinidas de todas las cosas (bienes o servicios), debe haber elección y deben existir prioridades. Se nos dirá que esas prioridades se venían produciendo merced al «mecanismo del mercado», mas lo cierto es que tal actuación resultaba demasiado irracional y así sus frutos—incluso para

los países que mejor los cosecharon—no fueron nunca juzgados como suficientes desde el punto de vista de la perfección nacional.

### *Experiencias planificadoras en el mundo libre*

Dentro de lo que se llama el «mundo libre», es decir, en el conjunto de naciones que han rechazado el comunismo como aherrojador de la genuina libertad humana, las planificaciones económicas aparecen como impulsoras eficacísimas de la expansión, y factores de primera magnitud entre los elegidos para la elevación social y económica de sus respectivas poblaciones.

España, además de su propia experiencia, tiene en cuenta la ya vasta experiencia extranjera. Así se afirma en el Decreto de creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico cuando se dice que «de acuerdo con experiencias mundialmente contrastadas, se estima conveniente establecer en la Presidencia del Gobierno una Comisaría del Plan de Desarrollo Económico».

La actuación mundial de coordinación económica en regímenes basados en la libre empresa, cabe decir que se inició con el «New Deal» de Roosevelt. En realidad, aquella experiencia, puesta en práctica a raíz de la «gran depresión» de 1929, no trató de desarrollar, sino de paliar una catástrofe económica surgida del desajuste del «mecanismo del mercado».

Sin embargo, ha sido después de la segunda gran contienda mundial cuando se han formulado planes, no para evitar o aminorar las crisis, sino para elevar el ritmo del desarrollo económico y para hacer que dicho desarrollo tuviera una eficaz repercusión en la elevación del nivel de vida de las comunidades nacionales, por otra parte, cada vez más estrechamente unidas en lo que se ha designado con el nombre de «grandes espacios económicos».

En este sentido cabe recordar el «Plan Vanoni» de Italia, el «Plan Erhard» alemán y, muy especialmente, el Plan francés, que, iniciado por Monet, ha evolucionado luego hasta convertirse en un instrumento de enorme valor para el desarrollo de la economía francesa.

La idoneidad de las planificaciones económicas, su validez para impulsar y perfeccionar el desarrollo, es un punto que se encuentra hoy fuera de toda duda. Un ejemplo fehaciente de esta universal aceptación lo tenemos en el caso de Inglaterra. Gran Bretaña, en efecto, ha permanecido hasta ahora alejada de la corriente de planificación económica que, como marea creciente—y beneficiosa—invade al mundo. Pero este alejamiento ha tenido para la poderosa economía inglesa una nefasta influencia. El país, en efecto, no ha desarrollado su economía al ritmo que lo han hecho las demás naciones de Europa. Hoy, Gran Bretaña trata de rectificar su error y centenares de técnicos británicos estudian el Plan francés con objeto de aprovechar sus enseñanzas para implantar en su país una adecuada planificación.

### *Metas económicas a largo plazo*

Es natural que España, abocada a la iniciación de un plan de desarrollo a largo plazo, examine también con atención la génesis y los resultados de la planificación francesa. En Francia, la iniciativa privada, fundamento del quehacer económico en los regímenes de libre empresa, no ha sido en ningún momento coartada, sino sólo dirigida y orientada. Y ha sido merced a esta dirección y orientación como la economía de la nación gala ha podido alcanzar los niveles de eficacia que hoy podemos contemplar en ella, tanto más valiosos cuanto que han sido conseguidos en un clima político de una turbación pocas veces conocida en el vecino país.

A nuestro parecer, el montaje del plan de desarrollo español utiliza, muy certeramente, la experiencia francesa, no en el sentido de copiarla servilmente, sino en el de adoptarla a nuestras propias peculiaridades y con la conciencia de las desigualdades que necesariamente tienen que existir, habida cuenta de las diferencias que se dan en lo referente tanto a la infraestructura como a la estructura económica de ambos países.

De forma semejante a Francia, el Comisario español del Plan de Desarrollo Económico actuará «con carácter de delegado permanente del Gobierno para la elaboración y vigilancia del Plan». Su cometido consiste, pues, no sólo en trazar las líneas generales de la expansión, sino en procurar que tales líneas se cumplan, enlazando para ello la acción de los distintos Departamentos ministeriales con los de la Organización Sindical y los de la iniciativa privada.

Se trata en definitiva de la institucionalización del Plan con arreglo a criterios que, análogamente a las realizaciones francesas, se traducen en mecanismos «horizontales» y «verticales» con cometidos propios, pero conducentes al mismo fin.

En la ordenación «vertical» de la planificación española se recoge la configuración tripartita integrada por representantes de la Administración del Estado, la empresa privada y el sector laboral, uniendo así, bajo la mirada vigilante y ecuánime del Estado los diversos puntos de vista de las actividades de producción, unificándolos con un criterio de equidad que compagine los progresos económicos con las aspiraciones sociales, según criterios que, por otro lado, han sido desde hace ya muchos años consustanciales con la actuación de nuestro Régimen.

Por lo que se refiere a la ordenación «horizontal», esto es, a la coordinación de cada uno de los aspectos del Plan (comercio, producción, financiación, etc.) la modelación del Plan español difiere del plan francés,

ya que en este último dicha ordenación se hace mediante comisiones similares a las que regulan la ordenación vertical, al paso que en el proyecto español dicho cometido se atribuye a las «Ponencias». De todos modos, esta variación no puede considerarse como fundamental, ya que en la composición de las Ponencias han de entrar todos los elementos interesados, de forma que la orientación puede llevarse por las vías que aconseje el total desarrollo del Plan.

En definitiva cabe afirmar que por la creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico, España cuenta con un «mecanismo institucional» que regule en una unidad armónica los esfuerzos de expansión, con el fin de lograr que los mismos posean el mayor alcance posible en orden a la elevación económica y social de la comunidad nacional según los postulados permanentes de nuestro Régimen.

## 2. EL PLAN FRANCES, UN EJEMPLO DE ACCION CONCERTADA EN EL CAMPO DE LA INICIATIVA PARTICULAR

*La coordinación surgió en Francia por la necesidad de mejorar el equipo productivo*

España va a iniciar ahora un Plan de Desarrollo Económico y ante esta inminencia, parece adecuado divulgar, aunque sólo sea en sus líneas generales, los esfuerzos y resultados que, en lo referente a planificación, se vienen llevando a cabo en los diversos países. Porque conviene adelantar que con este nombre o sin él, la mayoría de las economías nacionales se encuentran hoy configuradas, en mayor o menor grado, por una planificación que, respecto a las denominadas «economías libres», viene a representar, no una sustitución, sino una rectificación de los denominados «mecanismos del mercado».

Iniciamos nuestra ojeada a las planificaciones que hoy se desarrollan en el mundo, con la experiencia francesa, basándonos para su descripción en las ideas que el propio Comisario General del Plan francés, M. Pierre Massé expuso en una reciente conferencia pronunciada en Londres.

La planificación de Francia cuenta ya con quince años de vigencia. Su iniciación partió del deseo de la vecina República de establecer una norma para la modernización del equipo productivo, y de confiar a un organismo administrativo y de nueva concepción (la Comisaría General del Plan) la tarea de estimular y coordinar los trabajos de la elaboración del plan, así como la de cuidar de su ejecución.

Conviene advertir que la planificación francesa no nació de ideologías económicas, sino de la apreciación realista de las circunstancias. Se trataba simplemente de que, por la escasez de medios disponibles, se hacía necesario proceder a realizar «selecciones rigurosas» en la aplicación de tales medios. En Francia, dicha selección se llevó a cabo situando en lugar preferente de la acción, a los denominados sectores básicos, partiendo del supuesto (que la experiencia confirmó como válido) de que el desarrollo de los mismos permitiría la expansión del potencial productivo nacional.

Jean Monnet, primer artífice de la planificación francesa. había comprendido que, a pesar de la coyuntura política del país (mayoría socializante) y de la orientación económica (Estado «dirigista») el Plan solo podía prosperar si se hacía de él una obra colectiva, en cuya elaboración se asociaran, directa o indirectamente, cuantos sujetos económicos se vieran afectados por su ejecución. En el informe sobre el Primer Plan francés se hacía, en efecto, mención expresa de la «economía concertada» que para España tiene un gran valor, pues se trata con ella de orientar todos los esfuerzos de la actividad económica hacia fines definidos, dados, no por la teoría, sino por la necesidad.

Es interesante señalar que el Plan francés se caracteriza por la levedad del aparato burocrático. En su iniciación, la plantilla total del personal era de cien individuos (incluyendo chóferes, ordenanzas y

secretarias) y si hoy alcanza los 150, es debido a que se han adscrito a la misma los servicios de la antigua Comisaría Nacional de productividad.

Por ser muy pocos, los encargados de la misión del Plan se ven en la necesidad de recurrir a otros, con lo que se elimina toda posibilidad de que la dirección del plan se convierta en una ciudadela inaccesible. Por otra parte, la Comisaría solo desempeña una función de asesoramiento, evaluación y concepción, careciendo de poder propio, y no administrando ningún fondo de intervención económica. Por consiguiente, ningún Ministerio puede razonablemente temer que invada sus atribuciones. En cambio, tiene la ventaja de ofrecer al conjunto de la Administración la oportunidad de confrontar sus proyectos y de resolver sus conflictos en el terreno neutral.

Pero la Comisaría General del Plan no debe su fuerza únicamente a la levedad de su estructura, sino al hecho de que constituye un lugar de «confrontación permanente» de las informaciones y de los proyectos de la Administración, y del mundo de los negocios, del sector público y del sector privado.

El primer plan francés fué de renacimiento económico orientado en muy buena parte, no sólo a restañar los daños causados por la guerra, sino también a superar el retraso en que el país se encontraba respecto a otros en relación con su aparato productivo. Debe decirse que en este cometido, Francia encontró —como tantas otras naciones de Europa— una ayuda poderosa en el Plan Marshall. Al mismo tiempo, este Plan fué uno de los orígenes de la planificación interior, la cual se proyectó precisamente para el mejor empleo de la ayuda exterior.

Si en un principio el plan se circunscribió a las actividades básicas o de cabecera, pronto se extendió a las demás. El afán de prioridad para las industrias citadas, dió pronto paso a la preocupación de lograr

un crecimiento armónico, uniendo al producir más, el producir mejor.

Los resultados fueron excelentes, pero el progreso productivo dió lugar a un desequilibrio económico que tuvo que ser remediado con la devaluación de la moneda nacional. El Tercer Plan (1958-61) se elaboró ya como verdadero plan de desarrollo económico destinado a conseguir, en condiciones de estabilidad monetaria y de equilibrio de pagos en el exterior, una gran expansión económica aumentando a través de cuatro años en un 20 por 100 la producción nacional.

Debe anotarse que dichos fines no solo se han conseguido, sino que se han rebasado. En los últimos diez años y por la planificación, la producción industrial se ha duplicado y la agrícola ha experimentado aumento muy considerable, frenado sin duda alguna por la aparición de fuertes excedentes.

En la conferencia a que antes aludimos, el Comisario del Plan Francés, M. Pierre Massé, no solo aludió a los resultados efectivos de la planificación, sino también a la lógica del mismo. La economía moderna, señaló, exige inversiones considerables, cuya rentabilidad puede resultar profundamente afectada por la evolución del medio, difícil de preveer. Las economías particulares de producción (las empresas) pueden investigar los mercados, pero al limitar su examen al mercado propio, corren el riesgo de no acertar en sus decisiones por no conocer las variaciones en otros sectores, los cuales han de influir inexorablemente en el propio. El Plan es, en este sentido, un indicativo del «Mercado Generalizado» que permite formular previsiones a toda clase de empresas.

El Plan, en definitiva, establece «la promesa» de cómo se va a desarrollar la economía, pero claro es que dicha promesa no se ve cumplida si la mayoría de los empresarios no «entran en el juego», es decir,

si cada uno de ellos no orienta sus decisiones de acuerdo con la normativa general del plan.

En el dispositivo francés, la primera fase del Plan se dedica a la preparación de esquemas preliminares, labor que realiza la Comisaría en colaboración con el Servicio de Estudios del Ministerio de Hacienda. Se parte de la estructura del posible consumo final, y a ella se intenta acomodar la actividad productiva. Desde la producción es posible remontarse a la estimación del empleo, y desde las inversiones expresadas en términos físicos a las necesidades financieras, expresadas en valor.

La Comisaría se ve auxiliada en su misión por las llamadas Comisiones de Modernización, que se dividen en «verticales» y «horizontales». Las comisiones verticales corresponden a los diferentes sectores de la actividad, (agrícultura, energía, siderurgia, industria química, etc). Las horizontales tienen por misión preservar los equilibrios fundamentales del sistema económico, y cubren parcelas específicas de todos los sectores. Así la Comisión de Mano de Obra vela por el equilibrio del empleo, la Comisión de Financiación ajusta las inversiones al ahorro, etc.

Al aprobar el Plan, el Gobierno asume la obligación moral de dar el ejemplo, y así, la actividad económica del Sector Público es la primera en ajustarse a las decisiones adoptadas. En cuanto a las economías privadas, es decir a las empresas, el Plan les proporciona una serie de «estimaciones» en las cuales pueden fundar sus «decisiones».

Conviene señalar a este respecto de la iniciativa privada que el Plan francés no es coactivo, sino indicativo. Claro es que las empresas que se ajustan a él tienen unas facilidades de tipo fiscal, crediticio, etc., de las que no gozan las que no se ajustan al mismo. Por consiguiente, no hay ninguna coacción de derecho, pero de hecho se establecen unas diferencias que estimulan a seguir las directrices de la planificación.

## 3.—EL PLAN VANONI Y SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE ITALIA

La planificación italiana es acaso la más científica de cuantas hasta hoy se han llevado a cabo. Sus motivaciones fueron eminentementes humanas, puesto que tuvieron como soporte la necesidad de eliminar el paro obrero, el cual era considerado—con absoluta razón—como el principal obstáculo que se oponía al crecimiento económico del país y a la resolución de sus problemas sociales.

A mediados del año 1954, por encargo del entonces ministro de Economía, Vanoni, Italia emprendió un estudio destinado a establecer el valor de las relaciones existentes entre los elementos fundamentales del sistema económico del país y las modificaciones que había que adoptar para utilizar de manera adecuada las fuerzas de trabajo de la nación.

El estudio se llevó a cabo a través de un comité científico integrado por nueve de los más eminentes profesores italianos de la ciencia económica, y se consiguió, además, la colaboración de competentes especialistas, técnicos y dirigentes de empresa, así como de algunos economistas extranjeros. También fué importante la aportación de la Secretaría de la O. E. C. E.

El informe que se redactó fué titulado «Esquema

del desarrollo del empleo y de la renta en Italia durante el decenio 1955-64». Como vemos, el factor humano, que había sido el que en esencia motivó la elaboración del plan, figuró como el principal protagonista del mismo.

Se examinaron, en primer lugar, los factores de progreso que en el momento de la redacción del informe actuaban sobre la economía italiana y la posible transformación de los mismos, para pasar inmediatamente a estudiar las previsiones respecto a la oferta de trabajo en el decenio 1955-64. Se estimó que para absorber el paro y al mismo tiempo para colocar a las nuevas promociones de trabajadores, era necesario crear en el transcurso de los diez años cuatro millones de nuevos puestos de trabajo, aún dando entrada en el cálculo a la emigración, la cual se cifró durante el decenio en 800.000 personas activas.

Aspecto muy importante de este problema de los puestos de trabajo es que, según el informe de planificación, la totalidad de los mismos debía ser creada fuera del sector agrario, es decir, en la industria y en los servicios, dado que la agricultura aparecía—al igual de lo que ocurre en España—con un exceso de fuerzas de trabajo que daba lugar a una baja renta «per capita» de los trabajadores agrícolas.

Las inversiones de capital fueron programadas desde el punto de vista del Sector Público, considerándose como factores de propulsión rápida del desarrollo (elevación de la renta) las llevadas a cabo en agricultura, empresas de utilidad pública y obras públicas. Estos tres sectores poseen en el Plan lo que podemos denominar «prioridad permanente», al paso que al cuarto sector de inversión pública—la construcción de viviendas—se le atribuyó el carácter de rectificador de la coyuntura, acrecentándole o reduciéndole según las características de la misma.

Esta clasificación de las inversiones es muy intere-

sante, ya que, en cierto modo viene a suponer un «concepto revolucionario» en las inversiones estatales. La inmensa mayoría de los paises, en efecto, han considerado siempre las obras públicas como factor elástico para la corrección de las desviaciones de la coyuntura, pero el Plan italiano estima que tales inversiones deben ser rígidas, pasando la actuación correctiva al factor vivienda. Esta concepción es muy interesante y ha adquirido muy pronto carta de naturaleza en numerosos paises, en los cuales se ha advertido que, en efecto, las obras públicas llevan en sí un incremento de las capacidades productivas (generadoras de desarrollo) al paso que el sector vivienda solo llena la satisfacción de un bien de consumo al cual se puede atender en la medida que las posibilidades coyunturales lo permitan.

Bajo la denominación de «obras de utilidad pública» se incluyen en el programa de planificación la electricidad y el gas natural, los ferrocarriles, los teléfonos y las conducciones de agua. Para estos sectores la administración pública y las empresas privadas han formulado programas que ya se han aplicado en muy buena parte y que han contribuído poderosamente a las aspiraciones del Plan, tanto en el orden de los nuevos puestos de trabajo, como en lo referente al crecimiento de la renta. Las inversiones en obras de utilidad pública se cifraron para el decenio en 4,96 billones de liras (billones españoles, es decir, millones de millones).

En el informe que sirvió de fundamento al Plan se lleva a cabo un análisis de las relaciones que han de establecerse entre los diversos factores de desarrollo de la economía italiana, a causa de la acción emprendida. En definitiva, se comprende por los elaboradores del Plan que el desarrollo del proceso se encuentra relacionado con la posibilidad de intensificar, frente a una situación de moneda estable (la estabilidad es considerada como absolutamente necesaria) la forma-

ción del ahorro. Se estima que es posible que el ahorro alcance el 20-21 por 100 de la renta, para llegar en 1964 al 26 por 100 de la misma. Con este ahorro, disponible para inversiones, se puede alcanzar muy bien una elevación anual de la renta del orden del 5 por 100 y un aumento de la productividad «per capita» del 3 por 100.

Respecto a esta faceta del Plan italiano conviene también hacer algunas consideraciones, ya que encierra una posible enseñanza de muy alta significación. La elevación de la productividad es un factor deseable, pero no a cualquier precio, es decir, no en detrimento del factor humano que como hemos señalado al principio, es precisamente el que sirve de motor al «Plan Vanoni». Si la renta «per capita» crece en un 5 por 100 anual, la productividad debe hacerlo al 3 por 100. Si esta última creciera más deprisa, la desocupación laboral no se eliminaría y acaso creciera. Por consiguiente y a pesar de todas sus ventajas, la productividad sólo puede aceptarse como una función de la renta.

El Plan Vanoni examina también y traza los caminos a seguir para resolver estos tres problemas específicos de la economía italiana: a) Desequilibrio entre el Norte industrial y el Sur agrícola. b) Incremento de las exportaciones. c) Preparación profesional de las fuerzas de trabajo.

Estos tres aspectos poseen para nosotros un enorme interés por tratarse de problemas que tiene también que resolver nuestra Patria, y, por consiguiente, la experiencia italiana puede servir de guía a una futura actuación.

El Sur de Italia es, en relación con el conjunto del país, una «región agrícola deprimida» a la que ha sido preciso estimular, no sólo mediante la elevación agraria, sino situando en ella fuertes núcleos de actividad industrial. El «plan del Mezzogiorno» es, en definitiva, un esfuerzo llevado a cabo desde diversos

frentes (mejora agrícola, implantación de industrias, apertura de vías de comunicación, etc.) para hacer que esta región subdesarrollada se incorpore a la actividad nacional en adecuado nivel.

La actuación de Italia en las regiones del Sur es una prueba de que la perfección agrícola, por sí sola, no es suficiente para eliminar el subdesarollo regional, y que es preciso simultanearla con una adecuada industrialización, la cual puede referirse o no a las producciones agrícolas. En este sentido, la acción del Estado italiano ha sido muy enérgica, ya que ha concedido a las empresas industriales que se radiquen en el Sur unas condiciones favorabilísimas en lo referente a régimen fiscal, prioridad de inversiones, etc.

También el sector exterior fué objeto, en el Plan, de una particular atención y los resultados han sido altamente satisfactorios. Las medidas encaminadas a favorecer las exportaciones—ayudadas sin duda alguna por el hecho de pertenecer Italia al Mercado Común Europeo—han determinado, junto con los ingresos por turismo, una balanza comercial muy favorable, a pesar del substancial aumento experimentado por las importaciones.

Por último, el Plan, no olvidando en ningún momento su dimensión humana, ha tenido en cuenta el esfuerzo que era necesario realizar para la preparación adecuada de las fuerzas de trabajo. La formación profesional figuró desde el comienzo del Plan de Desarrollo como uno de los postulados indeclinables del mismo y los resultados en este aspecto han sido altamente satisfactorios.

El «Plan Vanoni», aun no terminado en su desarrollo, ha llevado a Italia a una situación de prosperidad como nunca había conocido. El problema del paro forzoso, premisa de la programación, ha sido satisfactoriamente resuelto, y, de factor adverso, el excedente laboral se ha convertido en verdadero motor del progreso.

## 4.—LOS FUNDAMENTOS ECONOMICOS DEL "MILAGRO ALEMAN"

*Mercado netamente competitivo y anti-monopolístico*
*Estabilidad monetaria y de precios.*

*Distribución óptima de la renta (economía social)*

Desde el final de la segunda guerra mundial, Alemania ha conocido un desarrollo espectacular sin precedentes. Tan formidable ha sido, que con frecuencia se le suele dar el nombre de «milagro alemán». Al analizar este auge, los hombres más representativos de la política económica germana suelen atribuirlo a dos grupos de factores. Unos son institucionales, como el neoliberalismo y la subordinación de la política monetaria a las necesidades del quehacer productivo. Otros son reales, y entre ellos cabe destacar la existencia de recursos naturales muy importantes, la abundancia de mano de obra especializada, la afluencia de refugiados del Este y la gran ayuda del Plan Marshall, que fué la que permitió poner a punto toda la potencia industrial del país desmantelada por la guerra.

Alemania no ha tenido un Plan de desarrollo, entre otras razones porque no necesitaba desarrollarse, sino reconstruirse, aunque luego esa reconstrucción haya supuesto una vía segura para un ulterior y fortí-

simo desarrollo. Y no sólo no ha tenido un Plan, sino que lo ha rechazado formalmente.

Alemania no ha tenido un Plan, pero ha establecido un «Ordo», basado en lo que se ha denominado «economía social de mercado». El Ordo es un sistema que se institucionaliza para crear una serie de disposiciones automáticas que impidan, con las intervenciones esporádicas, los desajustes y los favoritismos. Las metas que se aspira alcanzar con ese Ordo son esencialmente:

1.º Distribución óptima de los recursos.

2.º Máxima utilización de las fuerzas espontáneas a las que se considera como principales fuentes de la productividad y del progreso.

3.º Mercado drásticamente competitivo para evitar que nadie explote a sus conciudadanos y para que la recompensa económica no dependa de condiciones fortuítas, sino de los éxitos personales.

La Alemania Occidental no tiene, como ya hemos dicho, un Plan, sino un Sistema, el cual funciona debido a que el Estado ha creado y sabido mantener un mercado netamente competitivo, lo que equivale a decir que ha luchado contra el monopolio para establecer condiciones reales de competencia.

Quienes basándose en el neoliberalismo alemán intentan una defensa del clásico «laissez-faire», o no conocen el sistema alemán o tratan, simplemente, de tergiversar los hechos. El Estado alemán no es un mero árbitro de la actividad económica, sino actor de la misma no sólo a través de las inversiones públicas, sino de una legislación antimonopolística que tiene como meta la ya antes citada aspiración de competencia.

En el campo de la legislación sobre sociedades, el criterio del «Ordo» alemán no llega a intentar suprimir las Sociedades Anónimas, pero sí a estimular la creación de Sociedades Limitadas, ya que según las doctrinas que sustenta, es en estas empresas donde

se promueve al máximo la eficacia del quehacer productivo. La preocupación por la productividad—se afirma—solo puede reinar totalmente cuando la dirección de la empresa sufre «las consecuencias totales de los errores».

Conviene significar que estas ideas son extraordinariamente revolucionarias, pero resulta evidente que tienen una perfecta justificación en la concepción económica que se propugna. El otorgamiento a cualquier sociedad de una personalidad jurídica independiente de la de sus socios, constituye un privilegio especial que debe administrarse con mucha prudencia y cuando ello se haga, limitando la responsabilidad de los pequeños accionistas que no ejercen control efectivo en la marcha del negocio. Solo cuando la dirección afronta completamente el riesgo, es legítima la percepción de una ganancia basada en dicho riesgo.

Por lo que llevamos dicho se desprende que la economía alemana ha optado, para mejorar las condiciones competitivas del mercado, por una transformación jurídica de las empresas procurando por todos los medios evitar la actuación irresponsable de las mismas en el mercado, así como la tendencia a las concentraciones monopolísticas que vicien la esencia del mismo.

Hay otro aspecto interesantísimo del Sistema alemán que es muy poco conocido. En dicho Sistema, existen evidentes limitaciones a la autofinanciación de las empresas, a las cuales se quiere ver dependiendo de los ahorradores más que moviéndose por su propio impulso. Son—se afirma—las unidades familiares y no las sociedades o empresas, las que deben determinar el volumen del ahorro, ya que en las familias reside la soberanía del consumidor. Este pensamiento explica con toda claridad la tendencia a gravar más los beneficios no distribuídos que los dividendos repartidos, principio que pareció al principio chocar con la denominada «ortodoxia económica», pero que ha

sido eficacísimo para la expansión y que ya ha comenzado a aplicarse en otros paises.

No es necesario ponderar los beneficios que la economía alemana ha conseguido merced a dicho Sistema, basado, como ha podido observarse, en la estabilización de los precios y en la utilización del «mecanismo del mercado competitivo», a fin de que este sea quién señale los planes particulares de las empresas.

La evolución operada en la República Federal ha mostrado, en primer término, que, contra todos los argumentos adversos a esta hipótesis, el crecimiento económico acelerado no es incompatible con los valores monetarios estables, aun en una situación de pleno empleo. Para decir verdad, la realidad alemana ha ido más allá de las previsiones de Keynes, ya que este ilustre economista inglés intentaba compaginar el pleno empleo con la estabilidad, y Alemania ha llegado a conseguir ésta por encima del propio pleno empleo nacional, ya que tras acoger a los millones de refugiados del Este, ha procedido a la recluta de trabajadores extranjeros. Sólo cuando éstos han comenzado a escasear ha sido cuando se ha podido advertir una presión inflacionista debida a las fuerzas de trabajo.

Por otro lado, como era absolutamente lógico y previsible, la estabilidad de los niveles de precios, paralelamente al incremento de las rentas individuales de «todos» los alemanes, ha conducido a un crecimiento excepcional del ahorro, de forma que los perceptores de rentas, al no forzar el consumo, han contribuído, por un lado, a la ya citada estabilidad de los precios, y por otro ha fortalecido de manera muy fuerte el mercado alemán de capitales, alimentado, como ya hemos dicho más arriba, no sólo por los excedentes no distribuídos de las empresas, sino también y en medida muy amplia por el ahorro de las economías familiares.

Cuando ya la economía alemana (hacia el año 1958) se había fortalecido de manera muy considerable, las propias circunstancias del país unidas a las exteriores que entonces se produjeron (deficit del balance de pagos de Estados Unidos, principalmente), dió lugar a una afluencia masiva de capitales extranjeros que estuvo a punto de dar al traste con la estabilidad y que obligó al Gobierno federal a tomar una serie de medidas que culminaron en la revalorización del DM.

La gran enseñanza del Sistema alemán—radicalmente alejada tanto del intervencionismo estatal como del «laissez faire»—, es que para conseguir el funcionamiento normal del mercado de modo que sea éste el que señale las directrices económicas de expansión, no basta con liberarle de intervenciones administrativas contrarias al libre juego de la oferta y la demanda, sino que es absolutamente preciso asegurar en dicho mercado unas condiciones de competencia merced a una enérgica acción antimonopolística. En definitiva: El mercado no es orientador más que cuando es libre y no es libre sino cuando imperan en el mismo las condiciones de competencia.

Aún esa enseñanza necesita ser tratada con arreglo al medio en que se ha desenvuelto, pues en una economía distinta a la alemana, sin la fortaleza de sus medios y su auto-disciplina social bien probada en distintas épocas, no daría los magníficos resultados que hemos visto producirse en la República Federal.

## 5.—GRAN BRETAÑA SE ORIENTA AL ESTABLECIMIENTO DE UN PLAN NACIONAL SEMEJANTE AL FRANCES

*Hasta ahora sólo ha mantenido planes sectoriales en las industrias más importantes*

Al igual que casi la totalidad de los países del occidente de Europa, Gran Bretaña, como receptora de la ayuda Marshall, se vió en la necesidad de establecer un programa para la inversión de la citada ayuda. Sin embargo, de esto no se siguió la formulación de un plan general de desarrollo al estilo francés o italiano, ni siquiera un Sistema semejante, por su orientación definida, al adoptado por Alemania.

Para mantener la línea expansiva de la economía, Gran Bretaña ha seguido el sistema tradicional de manejar la política del dinero y del crédito como correctora de la coyuntura. Aunque con dificultades esta política ha permitido al país mantener una línea de crecimiento, si bien este no ha sido ni mucho menos tan fuerte como el conseguido por la mayoría de los países del Continente europeo. Este hecho entraña sin duda una desventaja, pero el mal grave que los propios dirigentes británicos han señalado para su economía, es que Gran Bretaña «no ha podido hallar la

fórmula que combine una situación de pleno empleo con la necesaria estabilidad de los precios».

Con frecuencia suele señalarse que el crecimiento de los precios británicos ha obedecido «a las constantes demandas de mayores salarios por parte de los trabajadores». Más la verdad es que esto no es sino la mitad de lo ocurrido. La otra mitad es que también empresarios y capitalistas han obtenido beneficios que, al situarse por encima de las posibilidades que ofrecían los aumentos de la productividad, han presionado sobre los precios, orientándolos al alza.

A lo largo de los últimos diez años, la producción del país aumentó en un 30 por 100, lo cual no es poco si tenemos en cuenta el alto nivel de que se partió. No obstante, los ingresos por salarios y beneficios crecieron durante el indicado período en un 90 por 100. Dicha disparidad incidió, como no podía por menos en los precios, los cuales aumentaron en un 50 por 100. Esto dió lugar a la caída del poder adquisitivo de la libra esterlina y a una evidente renuncia al ahorro por parte de las economías particulares. Pero el mayor daño de esta trayectoria ha sido que en virtud de la misma, Gran Bretaña se ha encontrado cada vez en peor situación competitiva en la lucha por los mercados extranjeros. Esto es decisivo para Inglaterra, dado que su estructura económica exige unas exportaciones muy elevadas para compensar las grandes importaciones que tiene inexorablemente que realizar. Lo que estas últimas suponen, queda de manifiesto con solo señalar que el país importa más del 80 por 100 de los alimentos que consume.

Gran Bretaña necesita situar su potencial productivo en las mismas condiciones de eficiencia que ya lo poseen otros países. Esta necesidad deriva de la exigencia de mantener las exportaciones a muy alto nivel. Para ello, los dirigentes británicos han apelado a muy diversos recursos y se da como seguro que, en plazo más o menos largo, acabará por implantarse un

Plan de desarrollo de alcance nacional. Por ahora, numerosos expertos británicos estudian concienzudamente el funcionamiento del plan francés para ver lo que en el mismo existe de aprovechable para la economía inglesa.

Mas, por lo pronto, lo que en Inglaterra impera ahora es un «Plan de Austeridad» impuesto por las autoridades y que va orientado a reducir los consumos, incrementar las inversiones y mejorar los precios para luchar con la competencia en el exterior.

Sin embargo, hay que recordar que la economía británica se ha venido desarrollando a través de los últimos años según una orientación positiva, aunque con ritmo débil. Pero todo pudiera haber podido seguir así a no ser por el estrangulamiento cada vez más acentuado de la balanza de pagos. Este estrangulamiento es el que ha provocado la debilidad de la esterlina. en defensa de la cual se ha dictado el citado «Plan de Austeridad».

Ha sido a raíz de estas medidas destinadas a frenar la demanda interna y mejorar las condiciones de competencia, cuando en los medios gubernamentales de Londres se ha comenzado a barajar la posibilidad de establecer una planificación a largo plazo, —con una inclinación o afinidad con el estilo del plan francés—; es decir una planificación de alcance nacional elaborada y mantenida mediante una acción conjunta de las actividades productivas y del Gobierno, y dotada de un órgano coordinador que vigile su cumplimiento e introduzca las correcciones que el propio acontecer económico aconseje.

Conviene advertir que si bien la economía británica no ha tenido hasta ahora un plan de tipo nacional semejante al adoptado por gran número de países y que en muchos de ellos se ha hecho perfectamente compatible con la iniciativa privada y el mecanismo del mercado, sí en cambio ha mantenido planes par-

ciales, llevados a cabo por la mayor parte de los grandes sectores de la industria.

La industria del acero lleva ya realizados desde que terminó la guerra tres planes de desarrollo, y en abril del pasado año acometió el cuarto. Por cierto que esta es la única industria británica que, además de formular planes de desarrollo, publica de modo regular los resultados del mismo, comparándolos con las previsiones hechas; es decir, que se encuentra sujeta a una verdadera planificación.

La industria eléctrica ha formulado también planes septenales, pero no da a conocer sino los resultados corrientes, y ello cuando necesita autorización parlamentaria para proceder a nuevas inversiones recurriendo al mercado de capitales. También las industrias del carbón y los ferrocarriles han establecido planes de desarrollo a largo plazo, y lo mismo cabe decir de la industria química, aunque ninguno de estos sectores ha dado a la publicidad la forma en que se van cumpliendo las previsiones.

Vemos, pues, que la ausencia de un plan nacional ha impedido que la mayoría de las grandes industrias establezcan sus propios planes de desarrollo. Lo que acaso comiencen ahora a pensar los ingleses es que puestos a planificar, será más conveniente enlazar en un todo homogéneo el conjunto de la actividad productiva, que proceder a formular planes sectoriales con el grave riesgo de las interferencias, sobre todo en el campo de las disponibilidades, ya que está fuera de toda duda que una planificación, cualesquiera que sea su tipo, consiste inicialmente en «planificar las inversiones».

Otro hecho que es preciso hacer notar para comprender mejor las características de la actual economía británica, es que la mayoría de las grandes industrias del país pertenecen al sector público.

En el aspecto de las nacionalizaciones, Gran Bretaña ha ido más lejos que cualquier otro país del

«mundo libre», es decir, de aquel integrado por las naciones no comunistas. Así, entre los sectores nacionalizados se encuentra la industria del carbón, la del acero, la de producción eléctrica (ahora con un vasto plan de centrales nucleares) y los ferrocarriles.

Es posible que la amplitud de las nacionalizaciones haya sido debida a la fuerza del partido laborista, respaldado por las «Trade-Unions», pero lo cierto es que, cuando los conservadores llegaron al poder, no dieron «marcha atrás» en las líneas fundamentales de la nacionalización, limitándose exclusivamente a llevar a cabo ligeras correcciones.

Por tal circunstancias, Gran Bretaña es hoy el país occidental que en mayor medida tiene adscrita al sector público la actividad industrial. Este hecho, susceptible de diversas interpretaciones, que nosotros no intentamos juzgar, ofrece, desde el punto de vista de una posible planificación de alcance nacional, unas idudables ventajas que, al parecer, van a ser pronto utilizadas.

## 6.—ORIENTACION NORTEAMERICANA HACIA EL CRECIMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA

Aunque con alguna frecuencia se suele señalar el «New Deal» de Roosevelt como el antecedente de las planificaciones económicas en los sistemas de mercado libre, tal aserto no debe admitirse sino como una aproximación. En primer lugar, la política económica que con el nombre que hemos indicado se acometió en Estados Unidos, no tenía más móvil que el de superar una crisis, es decir, «la gran depresión» que iniciada en Norteamérica en 1929, afectó en mayor o menor grado a todos los países del mundo. Contrariamente a esto, las planificaciones económicas que hoy se llevan a cabo, tienen siempre como meta el desarrollo.

En segundo término y por la propia limitación de sus aspiraciones, el «New Deal» se estimó como una política circunstancial, llamada a desaparecer una vez dominadas las causas que la motivaron. Se trató, en suma, de «enderezar» una economía distorsionada para dejarla más tarde discurrir por sus cauces tradicionales.

Pero la necesidad del «New Deal» y los efectos que de él se derivaron fueron para los norteamericanos una gran lección; una lección que sería absurdo de-

cir que ha sido olvidada y que consistió en conocer que un sistema económico basado en la enorme prepotencia del sector privado frente a una desmedrada posición del sector público, era esencialmente inestable y, lo que era aún peor, carecía de fuerza para alcanzar la estabilidad una vez que el desajuste se había producido.

Aún hoy día, muchos economistas norteamericanos siguen clamando contra la pequeñez de la acción económica del sector público en el conjunto de la actividad del país y señalan como raíz de las turbaciones que se producen en el sistema la pequeñez de las «inversiones sociales» del Sector Público. En el informe que el célebre economista Samuelson redactó para Kennedy al principio del mandato del nuevo Presidente, se señala como único remedio para la recesión el aumento vigoroso de las inversiones sociales del Estado sobre todo en los terrenos de la educación, la sanidad y la previsión social, conjugándolas con una ayuda exterior orientada hacia el desarrollo de los países que la recibieran.

Cuando se trata de enjuiciar la economía de los Estados Unidos, el europeo no debe hacer demasiado caso de las diatribas que contra la misma dirigen los propios norteamericanos. En muchos casos, las críticas derivan de una actitud personalísima que no se puede generalizar y en otros se trata de meras propagandas electorales. No olvidemos que en las campañas electorales, los adversarios políticos se dirigen los más feroces ataques y la oposición habla como si, efectivamente, el país se encontrara sumergido en el más espantoso caos.

Sin embargo, una estimación justa de las circunstancias lleva a reconocer que el consumidor norteamericano «vive en una opulenta inseguridad», lo que desconcierta al observador europeo aferrado a ese deseo de asegurarse «el mañana», que es el móvil económico que en mayor grado pesa—para bien o para mal—

en la inmensa mayoría de los países de nuestro Continente.

Además, el norteamericano tiene un recelo instintivo, mucho más fuerte que el europeo, ante la intervención de la Administración Pública en los aspectos económicos. Sin embargo, acaso el motivo que en mayor grado influye para mantener la inseguridad consista en que las gentes gastan orientadas por la publicidad y que los ahorros—la inmensa mayoría de los ahorros—no son hechos por las familias, sino por las empresas, las cuales son por consiguiente las que dominan la vida económica.

Estos hechos fueron paliados, a lo menos circunstancialmente, por el «New Deal», el cual, en esencia, consistió en una afirmación para superar una crisis valiéndose del incremento de la inversión pública en los sectores sociales, que son los que constituyen el «clima» en el que se desenvuelve la inversión privada. No obstante los economistas norteamericanos señalan que, en aquella situación las esferas de influencia de la acción estatal y de la privada no se deslindaron lo suficiente, lo que dió lugar a posiciones de competencia que no sirvieron precisamente para hacer cambiar a la opinión pública respecto a sus ideas sobre las actuaciones estatales.

Hoy, con independencia de los gastos militares que, como es lógico dado su gran volumen, tienen una influencia destacadísima en el conjunto de la economía del país, la acción del Estado en la economía posee gran fuerza y a ello se debe, según las estimaciones que juzgamos más ponderadas, que la «recesión» aparecida en 1959—y cuya onda también llegó a Europa conteniendo su desarrollo—no haya degenerado en una verdadera crisis.

En la actualidad y con referencia al pasado, el sistema económico norteamericano se caracteriza por un fortalecimiento del sector público, el cual, por la simple mecánica del presupuesto, tiene ya que ser

«programado». Pero es indudable que los economistas oficiales no se conforman con esta programación de corto alcance y tratan de dirigir al sector público en el sentido de una economía del desarrollo. Al mismo tiempo, la actividad empresarial se orienta por ese camino y ya no tiene tan libre el campo para sus decisiones como lo tenía hace una veintena de años por la sencilla razón de que el gasto público, creador como hemos dicho del «clima» económico, es hoy porcentualmente mucho más elevado que entonces.

Así vemos que la economía norteamericana se mueve hoy en un sistema de «previsiones» en el que la acción del Estado juega cada vez un papel más importante merced al crecimiento de las inversiones sociales. Esta «previsión» se encamina hacia el desarrollo pretendiendo penetrar en una vía de crecimiento constante del producto nacional, si bien no existe unanimidad en lo que se refiere a señalar cual ha de ser la tasa de este crecimiento.

En esta elevación económica, los expertos norteamericanos ven que, más que poner a disposición del consumidor un volumen mayor de bienes de disfrute, que ha sido lo que casi exclusivamente se persiguió hasta aquí, lo verdaderamente necesario es acrecentar el «capital social» merced a la mejora de las comunicaciones, elevación de la enseñanza, desarrollo de la investigación, etc.

Al mismo tiempo se tiene también en cuenta que incluso para mantener el actual nivel de vida, sin duda uno de los más altos del mundo, Estados Unidos necesita elevar su renta nacional dado que la presión demográfica es fuerte.

Acaso para quienes por mala información crean que el neo-maltusianismo es una tendencia corriente en Estados Unidos, resulte interesante saber que la mayoría de los hogares norteamericanos tienen lo que ellos denominan «preferencia por el cuarto niño», es decir, que el matrimonio no se considera comple-

to hasta que no ha alcanzado esta cifra de hijos. Dadas las condiciones sanitarias del país y los cuidados que se prodigan a la infancia, el «cuarto hijo» de los matrimonios supone tanto como un crecimiento importante de la población de los Estados Unidos.

La expansión demográfica y la evidencia de que es necesario acrecentar el «capital social» mediante la creación de servicios públicos esenciales, constituyen hoy las motivaciones del desarrollo económico en los Estados Unidos. Estas motivaciones no constituyen por sí mismas un plan, pero ayudan a formarlo, sobre todo en el sector público, el cual, por otro lado, se enfrenta ahora con dificultades de coyuntura solo parcialmente superadas.

El programa económico del Presidente Kennedy tiene una definida orientación hacia la elevación de la inversión pública, que en cierto modo ha sido frenada por las circunstancias coyunturales derivadas del déficit de la balanza de pagos, pero que es una muestra inequívoca de la trayectoria futura de la economía norteamericana.

## 7.—LA EXPANSION DE HISPANOAMERICA A TRAVES DE LAS CONCLUSIONES DE PUNTA DEL ESTE

Aunque con notable diferencias entre unos y otros, los países hispanoamericanos, incluyendo en ellos al Brasil como heredero de la cultura de la hermana Portugal, figuran entre las grandes «áreas deprimidas del mundo». Su escaso grado de desarrollo se evidencia, no sólo en el bajo nivel de vida que poseen las poblaciones de todos ellos, sino también en la enorme distancia que existe entre recursos disponibles y recursos explotados.

Las deficiencias de las estructuras económicas son tan evidentes, que nadie duda deben ser sometidas a una vigorosa modificación. En este cambio, el mayor esfuerzo tiene que ser llevado a cabo por los propios países interesados, pero es evidente que sin la ayuda exterior, es muy difícil que pueda llegarse a una solución satisfactoria de los problemas y mucho menos a una solución rápida de los mismos, aunque aquí la «rapidez» no ha de contarse por años, sino por décadas, ya que, en muchos aspectos, se trata de modificar características infraestructurales y humanas que tienen exigencia de una prolongada actuación.

Si tomamos Hispanoamérica en su conjunto y prescindimos de los intentos nacionales e incluso supra-

nacionales que se llevan a cabo en pro del desarrollo económico, la planificación de este área deprimida tenemos que relacionarla con la «Alianza para el Progreso», organización que se orienta al desarrollo de todo el continente y en la que figura Estados Unidos en calidad de país desarrollado dispuesto a coadyuvar en la expansión de los restantes merced a la aportación de técnica y de capital.

En este sentido existe en Hispanoamérica un bosquejo de planificación económica cuyas orientaciones definidas las encontramos en las conclusiones adoptadas en la Conferencia de Punta del Este. Mas estas conclusiones constituyen sólo las líneas generales en las que hay que asentar la ordenación de cada país para resolver sus específicos problemas.

En Punta del Este se han señalado, no obstante, directrices válidas para toda América hispánica, puesto que se refieren a aspectos comunes, cuales son la transformación social y económica de las explotaciones agrícolas, la suficiente industrialización, comenzando como es lógico por aquellos sectores más próximos al consumo, pero con orientaciones a la creación de industrias de cabecera. Por último, como aspecto decisivo, este bosquejo de plan entraña la ineludible necesidad de elevar la formación intelectual y técnica del hombre, en la evidencia de que únicamente con la formación del mismo hasta un adecuado e imprescindible nivel, es posible elevar la actividad económica y con ella el nivel de vida de todos los países.

Pero cada uno de los temas tan sencillamente expuestos, constituye un laberinto de problemas cuyo conocimiento exige un estudio mucho más detallado que el que nosotros podemos ahora realizar. En el aspecto agrícola, unos cuantos datos creemos que darán idea de la situación. En Hispanoamérica sólo se cultiva en la actualidad alrededor de un 5 por 100 de la superficie agrícola. En algunos países, el 92 por 100 de la tierra pertenece al 6 por 100 de los

habitantes. Existen, pues, extensiones enormes en poder de muy pocos, y esto da lugar al daño común a todo latifundio, esto es, a un irracional aprovechamiento de la tierra mediante la explotación intensiva y descuidada de la misma.

Cuantos han examinado este problema se muestran conformes en señalar que, con independencia del mantenimiento de ciertos cultivos extensos de plantación crematística, las Repúblicas hispanoamericanas deben proceder con la mayor rapidez posible a unas reformas agrarias basadas no sólo en una mejor distribución de las tierras, sino también en la elevación del nivel técnico del campesinado, el cual, en muchos casos se encuentra en la actualidad falto de la más elemental instrucción. La reforma agraria se ve, pues, como un problema de tierras y de hombres, siendo por ello tarea ardua que es preciso acometer según políticas de largo alcance y con exigencias de continuidad.

Por lo que se refiere a la industrialización, es evidente que todos los países de América española se encuentran en la necesidad de establecerla, pero no como algo independiente, sino como un aspecto más del desarrollo económico general. Esto quiere decir que el ritmo de la expansión industrial ha de acompasarse a las posibilidades de la mano de obra y de capitales. Respecto a lo primero, es evidente que el ritmo industrial ha de marchar paralelo a la existencia de mano de obra calificada y de ahí que en las líneas generales de la planificación se considere la formación profesional como condición absolutamente necesaria para el desarrollo.

En cuanto a las posibilidades de capital, conviene advertir que aunque es indudable que el empuje inicial del desarrollo exige siempre una cierta aportación de capital extranjero, esta aportación no puede sobrepasar ciertos límites, so pena de obstruir la expansión a largo plazo.

Tal vez sea Hispanoamérica, o por lo menos alguno

de los países del continente, el ejemplo más palpable que existe de que los capitales extranjeros, si no se acompañan de una ulterior capitalización interior, no sirven en absoluto, para sacar de la pobreza a los países subdesarrollados. Los capitales extranjeros, en efecto, dejando aparte posibles actuaciones de tipo política, son una deuda que hay que pagar y que devenga unos intereses o produce unos beneficios que sólo en contadísimos casos se gastan o invierten en los países que reciben dichos capitales. Generan, indudablemente una riqueza, valiosa sobre todo por la impulsión que presta a las restantes actividades deprimidas, pero el volumen de dichos capitales no puede sobrepasar de una cifra prudencial, pues de otro modo sería imposible proceder a la capitalización interior.

Aún más que de capitales extranjeros, los países hispanoamericanos se encuentran en la necesidad de regular su comercio exterior, consiguiendo para sus productos de exportación unos precios que les permitan atender a sus necesidades de importación sin el riesgo que se deriva del déficit de la balanza de pagos.

Como es sabido, los países hispanoamericanos son, sobre todo, exportadores de los denominados «productos primarios», esto es, materias primas (minerales, petróleos, caucho, maderas, etc.) y alimentos (café, azúcar, cacao, cereales, etc.). En cambio, sus adquisiciones se centran en manufacturas de uso y bienes de equipo, tanto para la actividad industrial como para la agraria.

Desde hace unos cuantos años, el comercio mundial se ha caracterizado por un descenso continuado en los precios de los productos primarios, al paso que los artículos industriales no sólo se han sostenido, sino que en muchos casos se han elevado. Debido a esta situación, la economía de todos los países hispanoamericanos se ha resentido de la reducción de sus ingresos por exportaciones y, o bien ha tenido que reducir sus compras de manufacturas, o las han mantenido,

pero a costa de un grave desequilibrio de su balanza y una pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

Aún más que de capitales extranjeros, los países hispanoamericanos se encuentran necesitados de obtener para sus productos de exportación unos precios remuneradores que les permitan, no sólo mantener, sino acelerar sus importaciones, sobre todo aquellas referidas a los bienes de equipo que aparecen como absolutamente necesarios para mejorar la actividad productiva, condición imprescindible para la elevación del nivel de vida que con los planes de desarrollo se propugna.

Y queda por último, dentro de las grandes líneas trazadas en la Conferencia de Punta del Este, la elevación cultural y técnica del factor humano, sin la cual es imposible cualquier intento de elevación económica. En este aspecto, la inmensa mayoría de los países de América vienen realizando ya esfuerzos muy meritorios, sobre todo en lo que se refiere a la alfabetización y difusión de la cultura general. Sin embargo se hará preciso, para acometer con pleno éxito los respectivos planes nacionales de desarrollo, dar profundidad y extensión a la formación profesional. En este sentido, la ayuda extranjera puede ser incluso más beneficiosa que la de las aportaciones de capital.

## 8.—LA CENTRALIZACION TOTAL EN LAS ECONOMIAS SOVIETICAS

*El capitalismo de Estado como instrumento de expansión rusa*

*Los avances de la técnica y de la producción al servicio de una política de poder, con desdén de los niveles de vida*

Una vez examinadas las principales tendencias planificadoras y ordenadoras que hoy se siguen en el mundo occidental, conviene también echar una ojeada sobre las planificaciones en el mundo comunista. Mas como es sobradamente conocido, la economía de los países comunistas es un simple calco, con variaciones accidentales, de la economía rusa, salvando la peculiar configuración del comunismo chino, tachado de desviación herética por Kruschof. Descartadas las variantes de adaptación y aplicación del marxismo en distintos lugares, si se estudian las planificaciones llevadas a cabo por Moscú se percibe—en su estilo geneal—la trayectoria seguida en los países del bloque soviético.

La economía rusa es una economía con planificación central total. No es sólo que no exista una libre elección de los empresarios para decidir la clase o

cantidad de los artículos a elaborar, sino que no existe tampoco una libertad para consumir, aunque aquí se da una sensación de libertad merced a la existencia de dinero y la posibilidad cierta que el consumidor tiene de elegir entre adquirir unos artículos u otros.

Sin embargo, tal libertad es falsa en su raíz debido a que las decisiones de los compradores no influyen para nada en cuanto a la formación de los precios, los cuales son «dictados» por la autoridad central del Plan. Naturalmente, lo decisivo del orden económico comunista no es que los compradores puedan elegir entre una corta gama de artículos de uso y consumo, sino que, cualesquiera que sea su elección, el coste de las necesidades elementales de la vida absorbe totalmente la remuneración percibida, de modo que les es imposible ahorrar. Desde el punto de vista del comunismo, esto es perfectamente lógico, dado que si se registrara la posibilidad de ahorro por parte de los particulares, tendría que admitirse la existencia de los capitales privados y en su consecuencia, la inserción de esos capitales en los procesos productivos, con lo que se llegaría a un capitalismo privado al que el comunismo ha negado siempre su razón de ser.

Mas hemos escrito antes la palabra «empresario» y conviene hacer inmediatamente una aclaración. Ni en Rusia ni en ningún país con planificación central total existe la figura del empresario en el sentido que se concibe en las economías de occidente, todas ellas caracterizadas por el libre mercado. En los sistemas comunistas, el «empresario» ha sido sustituído por el «funcionario» y esta sustitución se deriva de la inexorabilidad de los procesos económicos dentro de tales economías.

En efecto, lo que caracteriza a la función empresarial es el riesgo económico. La mala orientación de la empresa, esto es, su falta de adecuación a los de-

seos y posibilidades de los consumidores, hace que la empresa pierda sus capitales y consiguientemente, que el empresario fracase.

Mas en el sistema comunista de planificación central total no existe tal riesgo. Una empresa cualquiera puede estar indefinidamente produciendo a costes elevados sin que por ello pierda su capital, por la sencilla razón de que los precios de venta de sus artículos no tienen que sufrir la acción competitiva, que es la «piedra de toque» en las economías de libre mercado.

El riesgo empresarial se encuentra abolido en absoluto, pero ha sido sustituído por otro riesgo que a nosotros, occidentales, nos parece inhumano y, efectivamente, lo es desde el punto de vista moral. El jefe de empresa comunista no sufre la acción de la competencia ni ésta le orienta en sus decisiones, pero si la empresa que dirige marcha mal, aunque sea por causas absolutamente desconectadas de su actuación, pierde el cargo y sufre sanciones personales, que pueden llevarle a la cárcel, al destierro y al riesgo de su propia vida.

Muchas personas se horrorizan ante las «purgas» soviéticas, durante las cuales se sacrifican a millares de personas. Pero hay que reconocer que, aunque monstruosas desde el punto de vista humano, las citadas «purgas» son el único mecanismo con que cuenta el régimen comunista para velar por la productividad económica, ya que ha sustituído el aliciente del lucro o beneficio personal por el temor, que en épocas agudas ha llegado al estado de terror. Es decir, una vez aceptado el comunismo y la planificación central de la economía sin el contraste de eficiencia que posee el libre mercado, la actuación empresarial o de dirección de empresas no puede tener ante el fracaso otra penalidad que la personal, ya que la pecuniaria es imposible por las características generales del sistema.

Sin duda que esto es cruel, pero también es irremediable. Periódicamente, el mundo conoce en la U. R. S. S. una acción purgativa y aunque los dirigentes soviéticos traten de enmascarar la situación tras motivos políticos, la realidad es que tal actuación deriva muchas veces de situaciones económicas. En la actualidad, por ejemplo, vemos que Kruschof y los altos dirigentes del comunismo ruso están lanzando violentas diatribas contra los campesinos, acusándoles de no secundar el «plan» gubernamental de elevación agraria. En otras épocas tales acusaciones terminaron con persecuciones en masa, deportaciones, internación en campos de «trabajo», etc.

Pero hay que llegar al convencimiento de que mientras existan regímenes comunistas, las «purgas» serán tan inexorables como lo son en los regímenes de economía de mercado los cambios de fortuna y la «penalidad» económica de los empresarios.

Otra faceta de las economías comunistas digna de ser analizada es la que se refiere a las orientaciones de los planes económicos. En buena lógica, estos planes, aún dentro de la inhumanidad que entraña el sistema, podían muy bien haberse dirigido a la elevación del nivel de vida de las poblaciones. En realidad y dado el alarde popularista del comunismo, parecía que tal orientación había de ser consustancial con el sistema.

Sin embargo, la planificación económica, caracterizada en Rusia por los famosos «planes quinquenales», no ha tenido jamás en cuenta el nivel de vida de la población ni ha tratado de elevarlo. Su finalidad exclusiva ha consistido en mejorar la posición política del Estado frente al exterior para cumplir los fines de «hegemonía universal» que, quiérase o no, constituyen hoy, tras casi un tercio de siglo de actuación, los designios del comunismo ruso.

A ese designio, eminentemente político, es al que han servido con absoluta fidelidad los planes econó-

micos de la U. R. S. S. Es inútil buscar en tales planes la orientación decisiva de elevación del tipo de vida que se advierte en todas las planificaciones asentadas en el libre mercado y libre decisión de los consumidores. De lo que se trata, en efecto, no es de que los rusos vivan mejor, sino de que el Estado comunista acumule concentraciones de poder al servicio de sus planes de expansión hegemónica y de su capacidad de seducción universal. Para Rusia, aparte de los naturales estímulos del progreso humano en el orden de la ciencia, la competencia en la nueva técnica del espacio y de la física nuclear—su eficacia y su prestigio—es una finalidad política de máximo relieve, que priva sobre otras consideraciones y exige servidumbres económicas y sociales de todo tipo y en el mayor grado. Su sistema es fundamentalmente una economía de poder y no una economía de servicio y de consumo.

Se ha hablado mucho del «progreso industrial de Rusia». Este avance constituye, en efecto, una realidad incontrovertible. Rusia produce hoy mucho más acero, más carbón, más petróleo y más energía eléctrica que en 1918. Pero esos incrementos no han servido en absoluto para mejorar la situación de las poblaciones del inmenso país. La economía está montada a base del fortalecimiento del Estado, sin conceder hasta ahora, pese a las pugnas y escisiones internas, la debida importancia a la situación de sus súbditos.

El ejemplo más palpable de lo que decimos lo tenemos en la agricultura, tema hoy de plena actualidad en la U. R. S. S. Los sucesores de Stalin y principalmente Kruschof, han procedido a demoler la leyenda que aureolaba la figura del «padre de los pueblos», pero no han corregido los defectos esenciales de la estructura económica.

Para los dirigentes rusos, las condiciones de vida del pueblo tienen una significación relativa y subal-

terna. Solamente parecen conceder importancia a tan vital problema cuando advierten que el descontento general puede poner en peligro el sistema. Los «planes quinquenales»—los famosos planes quinquenales de los que se han derivado tantas enseñanzas para quienes han sabido ver los entresijos de la actividad económica—no han servido en ningún momento si no para fortalecer el «capitalismo del Estado», que es en realidad el sistema que prevalece en Rusia.

La planificación con absoluto poder central, se nos aparece, pues, como negación absoluta no sólo de la iniciativa económica individual, sino también como sistema incapaz de llevar a cabo el cometido esencial del desarrollo, el cual no es otro que la satisfacción, en el mayor grado posible, de las apetencias de las comunidades humanas en su afán de perfeccionamiento y dignificación de vida.

## 9.—DESARROLLO ECONOMICO Y MERCADO COMUN

### *Reformas estructurales e institucionales*

Una de las metas fundamentales de la actual orientación política española es la del desarrollo económico. Este es el fin de su trayectoria y aún cabe decir que se trata de un fin instrumental, dado que, en última instancia, la idea matriz que preside el anhelo de desarrollo, es la de la elevación del nivel de vida del pueblo español.

Las vías por las que tiene que discurrir nuestra expansión económica son cada vez más amplias y prometedoras. Los esfuerzos anteriores suponen un proceso acumulativo que nos sitúa cada vez en mejor posición para conseguir los postulados de desarrollo. Se trata, por consiguiente, de una marcha ascensional en la que se actúa a través de muy diversos frentes, al parecer dispares, pero cuya profunda orientación es unívoca y se propugna con acertada cohesión.

En breve lapso de tiempo se han venido manifestando una serie de propósitos nacionales que coinciden en una dirección homogénea de la economía española, la cual se proyecta en tres operaciones o fases de largo alcance:

1.° Programación del desarrollo económico merced a un organismo que coordine tanto la actividad pública como la privada, evitando la duplicidad y las interferencias, y encaminada, sobre todo, a que no quede desatendido ninguno de los sectores necesitados de expansión.

2.° Integración en el gran espacio económico de la Comunidad Económica Europea. España, en efecto, ha solicitado oficialmente una asociación con la citada comunidad, «suceptible de llegar en su día a la plena integración».

3.° Reformas institucionales de nuestro sistema económico encaminadas, no sólo a hacer congruente la actuación del mismo con los de los restantes países europeos, con que ha de enlazarse, sino también a dinamizar nuestro desarrollo económico interno sin estrangulamientos derivados, más que de las condiciones naturales del sistema, de «los grupos de presión» a quienes perjudica o simplemente atemoriza el desarrollo.

Las tres líneas citadas se encuentran estrechamente ligadas entre sí, no sólo por el fin al que todas ellas tienden, sino también por las relaciones necesarias de actuación.

Una vez conocidos con claridad no solo los fines, sino también las posibilidades del desarrollo económico, se hacía necesario programarlo según criterios ajustados a nuestra realidad y que impidieran, tanto el abarcar un campo demasiado extenso y por lo mismo de imposible logro, como una parcela demasiado estrecha, que dejara sin actuación congruente a muchas de nuestras posibilidades.

La programación económica, absolutamente compatible con el pleno ejercicio de la actividad privada, tiene que ser, no sólo el cauce por donde discurra la actividad total del país, sino también el factor de impulsión que lleve a dicha actividad hasta sus últimas posibles consecuencias. No se trata únicamente de or-

denar—acción que por sí sola ya justificaría la programación—sino de alentar, poniendo ante la vista de cada actividad sus posibilidades de expansión competitiva.

Por lo que se refiere a la integración, es interesante observar la unanimidad con que el pueblo español ha acogido tan significativa trayectoria. Es posible que el español medio, aún sin conocimientos exactos de la ciencia económica, haya intuído no sólo el beneficio de incorporar la economía patria a la acción internacional, sino el perjuicio que para España supondría no proceder a tal integración, quedando en las condiciones de «autosuficiencia en la pobreza» que la caracterizaron durante más de medio siglo.

Pero programación e integración se ven acompañadas por una decidida trayectoria encaminada a las reformas institucionales de cuantos organismos condicionan el quehacer económico español. La reforma institucional de nuestros mecanismos económicos es condición necesaria—absolutamente necesaria—para el desarrollo.

Es interesante señalar la sincronización registrada en lo referido a programación del desarrollo, integración de nuestra economía en el gran espacio europeo y modificación institucional. Casi de modo simultáneo se han producido en nuestro país tres hechos igualmente transcendentes, enmarcados en las tres líneas fundamentales de nuestra actuación. Estos hechos han sido la solicitud oficial de ingreso en el Mercado Común, la creación de la Comisaría para la programación del desarrollo y el empujo dado a las reformas institucionales merced al envío a las Cortes del proyecto de Ley de Ordenación Bancaria.

Claro es que, para quien observe con atención la trayectoria seguida por el quehacer reformador de nuestras instituciones económicas, la ordenación de la Banca, que es también y muy esencialmente una ordenación del crédito, no es sino parte de la orientación

dentro de la cual se encuentran disposiciones de tan enorme alcance como son la de acceso a la propiedad de la tierra por parte de los arrendatarios trabajadores, la regulación de balance de las sociedades anónimas, la impulsión de los Convenios Colectivos Sindicales como medio de perfeccionar la relación laboral, etc.

En definitiva, las modificaciones institucionales se orientan hacia una elevación armónica estructural en cuyo fondo se advierte, no sólo un deseo de incrementar la renta nacional merced a la perfección de los sistemas productivos, sino también el de una óptima distribución de la misma para alcanzar, a dimensión nacional, esa elevación de nivel de vida que constituye la meta de todas las modificaciones.

Es necesario señalar que, como en anteriores ocasiones hemos expuesto, desarrollo e integración se condicionan mutuamente. Si, por un lado, la integración exige un cierto nivel de desarrollo para que no resulte catastrófica a nuestra economía, el desarrollo sólo es posible a través de la integración. Esto último quiere decir que la integración con las restantes economías europeas es para España un problema vital, ya que sin ella sería imposible alcanzar las propuestas metas de expansión.

Pero, al mismo tiempo, todos cuantos han examinado estos problemas con la atención que merecen, se muestran unánimes en afirmar que únicamente merced a la puesta en práctica de una política de expansión o desarrollo y a la ejecución de las reformas institucionales por la misma exigida, puede España alcanzar un nivel dinámico que le permita llegar a la integración sin menoscabo de cuantas actividades productivas «deban permanecer» en una economía sana y alejada de toda situación de privilegio inconveniente.

Esta apostilla final es necesario hacerla dado que la reforma institucional que se acomete para el perfeccionamiento de nuestro hacer productivo, es incompati-

ble con toda suerte de actividades que se encuentren fuera de la acción competitiva, la cual es exigida tanto por el proceso de desarrollo, como por la trayectoria de integración.

Por tal circunstancias es por lo que se requiere con características de urgencia, una reforma a fondo de nuestras líneas institucionales, en las cuales tiene necesariamente que apoyarse la orientación del desarrollo económico.

Y es que, aunque todavía exista quien crea lo contrario, son las reformas institucionales las que tienen que crear e incluso dinamizar a las reformas de estructura. Es, en efecto, el marco institucional (jurídico) el que ha de servir de soporte a la modificación estructural del desarrollo económico.

Como puede advertirse, las interrelaciones entre desarrollo, integración y reforma institucional, son múltiples e inexorables. Por ello es absolutamente necesario actuar en los distintos frentes con una sincronización que, de operarse de modo adecuado, tiene que llevarnos a la meta final de perfección económica de la que todos los elementos señalados son medios.

El fin esencial—el fin humano que a todos los factores citados preside—es la elevación del nivel de vida del pueblo español.

## 10.—LOS FACTORES DE DESARROLLO ECONOMICO EN LA VIA DE LA INTEGRACION

Ante la petición por parte de España de entablar negociaciones para su ingreso en el Mercado Común, escuchamos con frecuencia la opinión, que juzgamos inexacta, de que, como tales negociaciones han de ser prolongadas, no es necesario apresurarse en las decisiones económicas que hay que adoptar para situarnos en posiciones que hagan factible la citada integración.

Estimamos que tal enfoque del problema, muy próximo al quietismo de «esperar a ver qué pasa», se opone absolutamente a las exigencias reales de nuestra situación actual. Aunque el plazo previo a la integración no sea inmediato, nosotros debemos poner, desde ahora mismo, los medios para lograr sus objetivos propios, e incluso para acortarlo, pues, contra lo que suponen muchos partidarios del quietismo de nuestro proceso económico, el tiempo no juega a nuestro favor, sino en contra. La verdadera situación debe enjuiciarse así: Necesitamos tiempo para prepararnos a la integración, pero cuanto más corto sea el período que tardemos en alcanzar el adecuado nivel para encajar nuestra economía en el marco supra-nacio-

nal del Mercado, mayores serán las ventajas que obtengamos de la integración.

Esa vía de preparación que desde ahora hay que seguir, es la del «desarrollo económico». Y a éste, por lo tanto, deben dirigirse nuestros esfuerzos. Trabajando por la expansión de la economía, se trabaja también en pro de la posición integradora.

### *La posibilidad del desarrollo económico*

Las perspectivas de futuro se aclaran bastante si examinamos con mirada crítica el inmediato pasado. En los últimos años, España ha acrecentado sus recursos físicos y humanos de manera estimable. En los primeros se han dado incluso modificaciones sustanciales de infraestructura, tal como el de la expansión de las tierras regadas; en los segundos, el crecimiento de la población activa respecto a la total nos asegura un afianzamiento progresivo que hay que mantener.

Fruto de la modificación operada en el sector natural y en el humano, ha sido el acrecentamiento de la Renta Nacional, que para el período 1950-1960 fue del orden del 5 por 100 anual acumulativo, a pesar de la detención que supuso la etapa estabilizadora, la cual fue necesaria debido a que el proceso expansivo llevaba en sí un germen de inflación que era absolutamente necesario eliminar.

Dada la situación actual, se estima que un crecimiento económico del orden del 5 por 100 anual puede muy bien lograrse siempre que se racionalice el proceso productivo y se pongan los medios conducentes a ello. Porque lo que está fuera de toda duda es que tal crecimiento no ha de lograrse de un modo espontáneo, sino merced a una acción inteligente y or-

denada en la que tiene que intervenir tanto el sector público como el sector privado. La racionalidad en la trayectoria es la que impulsa a la planificación.

## *Factores naturales y factores humanos*

Los factores naturales que condicionan la economía no son absolutamente inconmovibles. Pueden, en muchos casos, experimentar transformaciones provechosas, aunque a costa de un gran esfuerzo. No ya sólo la estructura, sino incluso la infraestructura económica puede modificarse y un ejemplo elocuente de ello lo tenemos en la acción que se lleva a cabo en aspectos tales como los riegos, la repoblación forestal, la explanación de tierras, etc.

Sin embargo, es sobre los factores humanos indudablemente sobre los que en mayor medida ha de actuarse para alcanzar el adecuado ritmo de desarrollo. Dentro de su multiplicidad, cabe señalar como esenciales estos tres que rápidamente vamos a examinar: La formación de capitales, la acción empresarial y la mano de obra.

La necesidad de inversión de la economía española es y ha sido siempre muy considerable, de tal modo que, en todos los períodos, el volumen de ahorro ha aparecido como insuficiente para llenarla por completo. Si en épocas recientes la coyuntura ha proporcionado unos excedentes de ahorro superiores a las necesidades de inversión, ello obedeció sencillamente a una «abstención voluntaria de los inversionistas», pero no a un efectivo exceso de capital.

En los últimos años, la inversión española ha venido a ser del 17 al 18 por 100 de la Renta Nacional. Este porcentaje se estima un poco corto para las necesidades. En el Pleno del Consejo Sindical recientemente celebrado, se ha calculado que para cubrir las necesidades de inversión el ahorro nacional debía

alcanzar en este año de 1962, la cifra de 118.000 millones de pesetas. Aun dado que en esta anualidad se alcance una renta del orden de los 520.000 millones, la cifra de ahorro que se fija supera el 20 por 100 de la misma, difícil de alcanzar, si bien a efectos de inversión, puede obtenerse muy bien la citada cifra por la aportación de capitales extranjeros.

De todos modos, la economía española se encuentra en un período en que debe estimular el ahorro y sobre todo encauzarle hacia las inversiones consideradas como de mayor parentoriedad para el desarrollo. Esto exige atenerse con rigor a los criterios de selección ya determinados.

Por lo que se refiere a la acción empresarial, la situación actual de España no es tan precaria como algunos pretenden. Es cierto que algunos núcleos empresariales, tal vez dominados por las excesivas facilidades que para ellos presentaron los períodos inflacionistas, se aferran a situaciones de monopolio o, más sencillamente, tratan de eludir el riesgo, que es consustancial con la empresa económica.

Sin embargo, tales grupos constituyen una minoría. El empresario español no sólo sabe que tiene que actuar en una línea netamente competitiva en un «mercado de compradores» (es decir, en el que el cliente «manda»), sino que en la mayoría de las ocasiones ha iniciado ya tal actuación. Buena prueba de ello es la rápida acomodación de las empresas a las nuevas situaciones creadas por la estabilización, de la que casi todas han sabido salir fortalecidas, pese a los agobios momentáneos que tuvieron que padecer.

En cuanto al factor mano de obra, conviene hacer algunas precisiones. El volumen de fuerzas de trabajo ha de ir aumentando en nuestro país de un modo natural por el simple crecimiento vegetativo de la población. También es posible que aumente algo por la elevación del porcentaje de la población activa sobre la total. Sin embargo, en esto último no cabe otra es-

peranza que la del aumento de volumen de la mano de obra femenina, pues respecto a varones activos, el porcentaje que ya hoy se registra en España es de los más elevados del mundo.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que más que del incremento del volumen de la mano de obra, la perfección y ampliación de los procesos productivos depende en nuestro caso de la idoneidad de la misma, esto es, de su nivel técnico. Por eso más que forzar el volumen—cosa, además muy difícil de lograr—lo que se requiere es mejorar la eficiencia de las fuerzas de trabajo merced a la formación profesional. Lo que la economía española necesita con urgencia no es una mayor suma de brazos, los cuales sólo poco a poco pueden ir implicándose en los procesos productivos, sino una mayor preparación técnica de los trabajadores con eliminación o reducción drástica del peonaje, cuyo alto porcentaje es la rémora que sufren muchos de los sectores de nuestra economía.

### *Los aspectos comerciales*.

A los aspectos analizados, referidos a la producción, aún cabe añadir otros que completan la eficiencia del quehacer económico y que son los factores de comercialización.

Tanto para el comercio interior como para el intercambio con el exterior, existen hoy criterios muy precisos orientados a mejorar su eficacia. Estos criterios se basan especialmente en lo que de modo muy certero se ha denominado «productividad comercial», la cual exige en la distribución las mismas notas de bajos costes y eficacia que se pide para los sectores productivos.

## II.—MODIFICACIONES ESTRUCTURALES Y PLAN DE DESARROLLO

### *Expansión económica de los sectores públicos y privados*

Al enfrentarnos con un Plan de desarrollo económico, inmediatamente vemos que su finalidad última de acentuar el ritmo expansivo exige una modificación también racional, es decir, planeada, de las estructuras e instituciones económicas.

De esta modificación estructural e institucional se ha hablado mucho en los últimos tiempos y nosotros mismos hemos dedicado al tema largos trabajos. Ahora vamos a recapitular cuanto hemos expuesto en una breve síntesis que permita, más que explicar problemas que juzgamos conocidos, abarcar con visión de totalidad el ensamble de tales problemas.

### *Las modificaciones estructurales del sector privado*

En una economía de libre iniciativa en la que la acción privada es el motor de la actividad, la perfección del sector privado tiene una importancia decisiva para los fines de expansión. De ahí que también se consideren como fundamentales las modificaciones

estructurales del indicado sector que, en el caso de España, todos parecen unánimes en centrar en estos tres esenciales aspectos: modificación agraria; reforma bancaria y transformación comercial, tanto en lo referente al comercio interior como al exterior.

Por lo que se refiere a la transformación agraria y a pesar del clima pasional que con frecuencia ha rodeado la discusión de este problema, las líneas a seguir aparecen con suficiente diafanidad y no es de creer que se difuminen o alteren por determinadas presiones de tipo estático.

El campo español padece deficiencias estructurales que han de superarse con las correcciones del latifundio y del minifundio, el acceso a la propiedad, la ampliación de los regadíos, el perfeccionamiento técnico, la elevación de la formación profesional del campesinado y otros aspectos de menor entidad. En su conjunto, las citadas deficiencias estructurales son tanto más difíciles de subsanar cuanto que en muchas ocasiones chocan con «intereses creados» cuya validez y peso deben ser contrastados a la luz de la conveniencia personal y de la necesidad nacional.

Para proceder a la transformación de las estructuras agrarias es preciso el conocimiento exacto de los términos del problema, pero ante todo ha de partirse de la idea evidente de que los aspectos humanos—aún no plenamente considerados—deben ser antepuestos a los aspectos puramente técnicos. La transformación de las estructuras agrarias presenta una doble vertiente social y económica, que hay que conjugar con sumo cuidado.

Refiriéndonos ahora al segundo de los temas enunciados cabe decir que la reforma bancaria intenta, con la vista puesta en el interés nacional, resolver el problema crediticio que hoy se plantea a la mayoría de las actividades productivas de nuestro país. En este terreno, el sector público y el sector privado se encuentran tan íntimamente relacionados entre sí, que

es imposible establecer, ni siquiera conceptualmente, una división neta de los mismos. La reforma de la Banca Privada, orientada sobre todo a establecer en ella las características competitivas que deben regir en toda actividad económica, se entronca con la modificación de la Banca Oficial, orientada a la nacionalización, cuyos recursos crediticios han de ir en su mayor parte a satisfacer las necesidades de las empresas privadas.

El fundamento de la reforma bancaria parece consistir, pues, en una mejor ordenación del crédito con el fin de que este valioso instrumento de la actividad económica sirva para cumplir los fines de desarrollo y no quede anquilosado por las apetencias de determinados grupos financieros.

El tercer aspecto urgente de la transformación estructural del sector privado se refiere al servicio comercial tanto interior como exterior. En lo concerniente al ámbito nacional, el comercio necesita ponerse en línea con la actividad productiva, buscando, como ella, la mayor eficacia posible. Esto quiere decir que necesita situarse en una línea eminentemente competitiva, radicalmente alejada de los altos márgenes que en malas épocas pasadas creó el denominado «peso de la escasez». El comercio interior ha de ser un servicio que, lejos de suponer un obstáculo para la expansión productiva, venga a favorecerla, enlazándola, merced a costos prudentes, con un consumo acrecentado.

En el aspecto del comercio exterior, la modificación estructural ha de consistir en un perfeccionamiento de los canales de comercialización, merced a un cumplimiento exacto de las exigencias mundiales de calidad, tipificación y presentación, unidas a una mentalidad exportadora que vea en su propia actividad no una actuación esporádica de coyuntura, sino una actuación permanente estructural, orientada

no sólo a incrementar los volúmenes de nuestras ventas en el exterior, sino también a la ampliación de la gama de dichas ventas, dando entrada en ella a muchos artículos industriales producidos en España a precio internacional.

Claro es que, como en la mayoría de las ocasiones ocurre, la acción privada ha de encontrar aquí un adecuado apoyo de la acción oficial, pero este aspecto hemos de examinarlo ahora al tratar del sector público.

*Las modificaciones estructurales del sector público*

Entre los aspectos fundamentales de las modificaciones a operar en el sector público se encuentran la reforma administrativa, la adecuación de las inversiones estatales a las necesidades de la expansión económica, el fomento de los planes de educación y la reforma fiscal.

En lo que se refiere a la reforma de la Administración del Estado, es indudable que se han conseguido ya avances muy decisivos. Sin embargo, esta línea de progreso ha de seguirse con toda decisión, cuidando de evitar, sobre todo, que el burocratismo estático, llamado a desaparecer, entorpezca la acción dinámica que debe siempre caracterizar a la actividad privada.

Por lo que se refiere a las inversiones estatales—incluyendo en ellas las de las empresas parestatales—su volumen y sobre todo su orientación aparecen como decisivas en cualquier país que se oriente hacia el desarrollo económico. En el nuestro, estas inversiones han de dirigirse, sobre todo, a la formación del clima expansivo que la actividad privada necesita para ampliar sus actividades. Es fundamental el esta-

blecer un plan ordenado de obras públicas y en este sentido es digno de encomio el ya enunciado Plan de Carreteras, merced al cual han de quedar en alto grado mejoradas las condiciones de los transportes terrestres.

Considerado el problema de las inversiones estatales de una manera general, es indudable que, dada nuestra especial situación, tales inversiones deben orientarse hacia un reforzamiento del «capital social», y también hacia una complementación de las actividades económicas que, debido a cualesquiera circunstancias, no son atendidas debidamente por el sector privado.

Dentro también del sector público se encuentra el aspecto esencialísimo de la educación general y de la formación profesional. Muchas veces se ha dicho, con absoluta razón, que el factor humano es el elemento dinámico de la economía. La «puesta a punto» de este factor mediante la adecuada formación cultural y profesional, es un aspecto que no puede quedar postergado dentro de un plan armónico de desarrollo.

Por último, dentro de las modificaciones a introducir en el sector público, hay que citar a la reforma fiscal, ya iniciada en España con resultados espectaculares en cuanto a la eficacia recaudatoria, pero que parece que hay que continuar mediante una mayor progresividad de la imposición directa y un acrecentamiento de los incentivos concedidos a la reinversión de los beneficios (autofinanciación).

De todos modos, es evidente que la reforma fiscal ha de orientarse también a una redistribución del producto nacional según las directrices social-económicas que siempre orientaron la acción de nuestro Régimen y que no pueden desvirtuarse por consideraciones técnicas que carezcan de efectivo valor.

En definitiva, es necesario que las reformas es-

tructurales, que sumariamente hemos reseñado, condicionen y permitan la próxima etapa de expansión, coordinando las actividades de los distintos sectores en un Plan de desarrollo económico que satisfaga plenamente los objetivos nacionales de la producción y los postulados sociales de la justicia distributiva.

## CONCLUSIONES

—Superada la etapa estabilizadora y con claros síntomas de reactivación en todos los sectores, España se apresta ahora a un desarrollo económico que para ser equilibrado y sobre todo para acomodarse con toda exactitud a las necesidades y posibilidades del país, necesita ser planificado.

—La primera decisión de esta tendencia ha sido la de crear la Comisaría del Plan de Ordenación Económica, cuyo cometido esencial consiste en establecer las prioridades económicas que, de acuerdo con nuestra infraestructura, han de seguirse no solo para conseguir la expansión, sino también para lograr que el progreso alcanzado, lejos de cerrar la puerta a futuras realizaciones, sirva para afirmar la base de las mismas. Esto quiere decir que el progreso programado ha de originar la elevación económica y, al mismo tiempo, ha de ensanchar las vías para futuros estadios de desarrollo.

—En los trabajos que han venido publicándose se ha pasado revista—aunque con las notas de sobriedad y concisión propias de los estudios monográficos de «Nuevo Horizonte»—a las características planificadoras que hoy imperan en el denominado «mundo li-

bre» y también a las peculiares del mundo comunista. Creemos que estas experiencias son altamente aleccionadoras y que proporcionan una visión clara de lo que la planificación significa y lo que de la misma puede lograrse en orden a la perfección económica dentro de ciertos postulados indeclinables y que en nuestro caso tienen necesariamente que referirse a la justa coordinación de la libertad del hombre—portador de valores eternos—con la armonía solidaria de los individuos dentro de la comunidad nacional.

—La Comisaría del Plan de Desarrollo Económico ha dado ya sus primeros pasos en punto a organización, al nombrar a los Presidentes de las distintas Ponencias y Comisiones. Las primeras tienen como misión—según las normas que se han dado a conocer—la de proceder a una armonización «horizontal» de los planes de los distintos sectores, en los escalones generales del trabajo, las inversiones, la técnica, etc. Las Comisiones son las encargadas de la planificación «vertical», es decir, la referida a cada uno de los sectores de la actividad económica en el ciclo completo de producción-consumo, ya que no debe olvidarse que el último fin de dicha actividad consiste en la satisfacción de las necesidades o apetencias humanas, según la norma de «el mayor bienestar posible para el mayor número de personas». Esta frase es acaso la más concreta expresión que se ha dado de ese sutil concepto que llamamos «nivel de vida».

—Desde el aspecto formal, la planificación española tiene muchos puntos de contacto con la planificación francesa. Sin embargo, en la ejecución del Plan de Desarrollo surgirán notables disparidades ya que nuestros problemas son muy distintos a los de la vecina República. Acaso las diferencias más destacadas han de aparecer en la mayor atención que España debe prestar al desarrollo de su «agricultura de sol»

como base de sus exportaciones, y a la nivelación de las distintas regiones, cargando el acento de la expansión en las zonas que hoy aparecen como deprimidas.

—El Plan Francés, que hoy aparece como prototipo de planificación dentro de una economía de libre mercado—postulado indeclinable del mundo no comunista—ha dado ya unas pruebas de eficacia evidente. No obstante, conviene tener en cuenta que sus magníficos resultados han obedecido, fundamentalmente, a haberse acomodado con exactitud a las características de la economía francesa. Puede por consiguiente servir de modelo siempre que se tengan en cuenta las peculiaridades propias de la economía de cada nación.

—El Plan Italiano, conocido con el nombre de «Plan Vanoni» por ser el ministro de Hacienda de este apellido—ya fallecido—el que encargó a un grupo de expertos la redacción del mismo, es también interesantísimo por lo que supone de adecuada utilización de las fuerzas de trabajo. Tiene además para los españoles el enorme atractivo que supone el hecho de enlazar en una verdadera comunidad nacional el Norte del país, de gran desarrollo industrial, con las zonas deprimidas del Sur, predominantemente agrícolas.

—Se examina también el «Ordo» de la economía alemana. La República Federal no solo no posee un plan económico, sino que lo ha rechazado formalmente. Sin embargo, el «milagro alemán» se debe en gran parte a una ordenación muy concreta de las actividades económicas, basada en el establecimiento de una línea competitiva muy acusada y que ha dado lugar a que los precios alemanes puedan luchar con enorme ventaja en los mercados exteriores. La «economía de mercado» alemana ha perfeccionado además su línea productiva merced a una orientación antimono-

polística que puede muy bien servir de modelo a todas las economías del «mundo libre».

—Gran Bretaña, desfasada en su desarrollo respecto a las economías más progresivas del Continente europeo, se orienta ahora a una planificación de tipo francés. La dificultad británica estriba en no haber podido encontrar el punto de equilibrio que permita el desarrollo económico sin inflación.

—En cuanto a Estados Unidos, la visible trayectoria seguida en los últimos años para un crecimiento de las inversiones del sector público, posee una significación más profunda de lo que parece. No se trata de que circunstancialmente adquiera el sector público —ahora reducido en comparación con la fuerza del gigantesco sector privado— una importancia transitoria como consecuencia de la coyuntura. Lo que se pretende es que «las inversiones sociales» hechas por los entes públicos posean una importancia permanente capaz de corregir los desvios o desequilibrios producidos por la actividad privada. En definitiva, se trata de una forma indirecta de planificación.

—En cuanto a los paises hispano-americanos, los proyectos de planificación que se han formulado se han hecho a escala continental, contando con la ayuda de los Estados Unidos para que todos los paises americanos adquieran un impulso económico eficiente. Como problemas que en mayor o menor grado afectan a toda Hispanoamérica hay que citar la necesidad de profundas modificaciones en los sectores agrarios, el crecimiento industrial y el desarrollo de la cultura, atendiendo especialmente a la formación profesional.

—Por último, examinamos también de manera breve la planificación rusa, prototipo de «planificación central total», en el que la acción económica de los in-

dividuos queda en absoluto sometida a las directrices del capitalismo del Estado, que opera sobre un sistema de economía de poder y no de economía de servicio o de consumo. La orientación productiva persigue fines políticos y no económicos. Merced a este sistema, el Estado ruso dispone de enormes medios para acrecentar su poderío militar y político, a costa del consumo y del nivel de vida del pueblo.

—Esta mirada que lanzamos a través del mundo para conocer la marcha de las planificaciones, nos muestra la eficacia de las mismas y, a la vez nos indica que pueden llevarse a cabo sin coartar la libre iniciativa de las empresas privadas y mucho menos, la orientación de los mercados, los cuales son, en definitiva, los que señalan la trayectoria que ha de seguirse en la expansión de los procesos productivos.

—El rumbo de la planificación española es diáfano en sus medios y también en sus orientaciones. Su fin inmediato consiste en alcanzar un desarrollo económico que nos sitúe a nivel de las economías con las que, en un plazo más o menos largo, ha de integrarse la nuestra. El fin último de este desarrollo es, como tantas veces hemos ya señalado, la elevación del nivel de vida del pueblo español.

—España ha creado ya el órgano preciso para proceder a una programación del desarrollo que, además de evitar duplicidades e interferencias, lleve a la expansión equilibrada de todos los sectores. Casi simultáneamente, ha solicitado también la apertura de negociaciones para ingresar como asociado en el Mercado Común Europeo. La acción positiva reciente se ha completado con una avivación del ritmo de las reformas que, tanto para el desarrollo como para la integración, es preciso llevar a cabo en nuestras estructuras e instituciones económicas.

Pese a que los trámites para la integración han de ser necesariamente largos, España necesita desde ahora mismo orientar su hacer económico hacia las vías competitivas exigidas por las nuevas situaciones de relación internacional. El tiempo no juega a nuestro favor, como algunos pretenden hacer creer, sino en contra. Cuanto menor sea el período que se invierta en alcanzar el adecuado nivel económico, mayores serán las ventajas que se obtengan de la integración.

— Aunque los factores infraestructurales son suceptibles de alguna modificación, especialmente a largo plazo, es sobre los factores humanos en los que indudablemente ha de recaer el acento de la acción transformadora De forma sumaria puede enunciarse así la triple acción a emprender: Incremento de la capacidad ahorradora para elevar los volúmenes de capitalización e inversión; dinamización de las actividades empresariales y elevación al máximo de la formación profesional de los trabajadores.

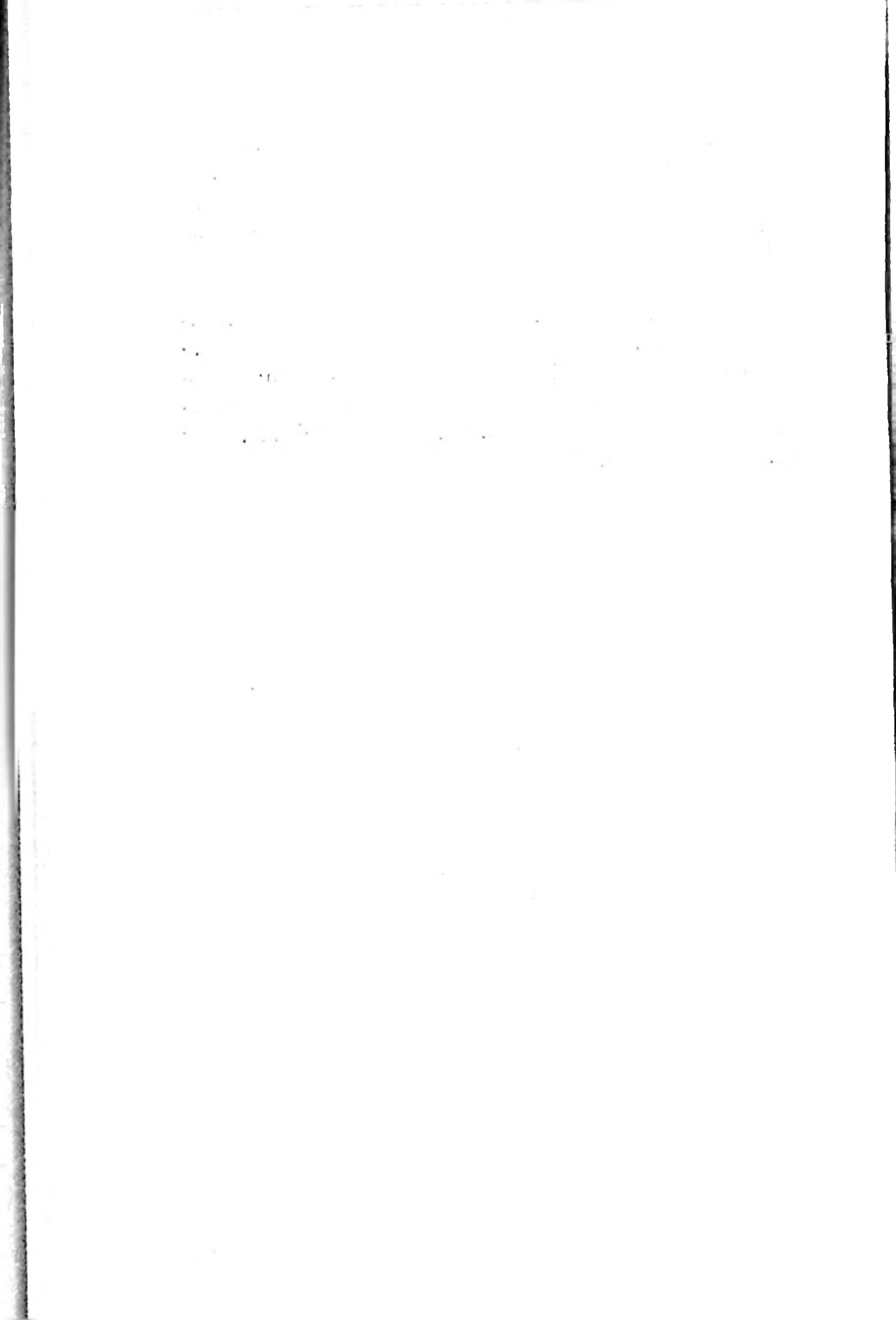
—Los aspectos citados, referidos a la producción, han de completarse con las reformas también necesarias en los sectores comerciales, de modo que sirvan de nexo perfecto entre las tareas de la producción y el consumo.

—Por ser la economía española una economía de libre mercado, es en el sector privado donde con mayor fuerza debe recaer la modificación de estructuras. Existe unanimidad en señalar como aspectos esenciales de la transformación los tres siguientes: 1.º Modificación de las estructuras agrarias. 2.º Reforma bancaria. 3.º Perfeccionamiento comercial.

—Sin embargo, también se ha considerado necesario acometer modificaciones en la estructura del sector público en las siguientes direcciones: 1.ª Refor-

ma administrativa. 2.ª Adecuación de las inversiones estatales a las necesidades de la expansión económica. 3.ª Fomento de los planes de educación y formación. 4.ª Reforma fiscal que se oriente a una elevación de la Renta Nacional y también a una mejor distribución de la misma.

—Las mejoras a introducir tanto en las estructuras del sector público como en las del sector privado, tienen como fin próximo el acelerar el desarollo económico con vistas a la integración. Como fin último, estas transformaciones se orientan hacia el bienestar del pueblo español.



# INDICE

# COLECCION "NUEVO HORIZONTE"

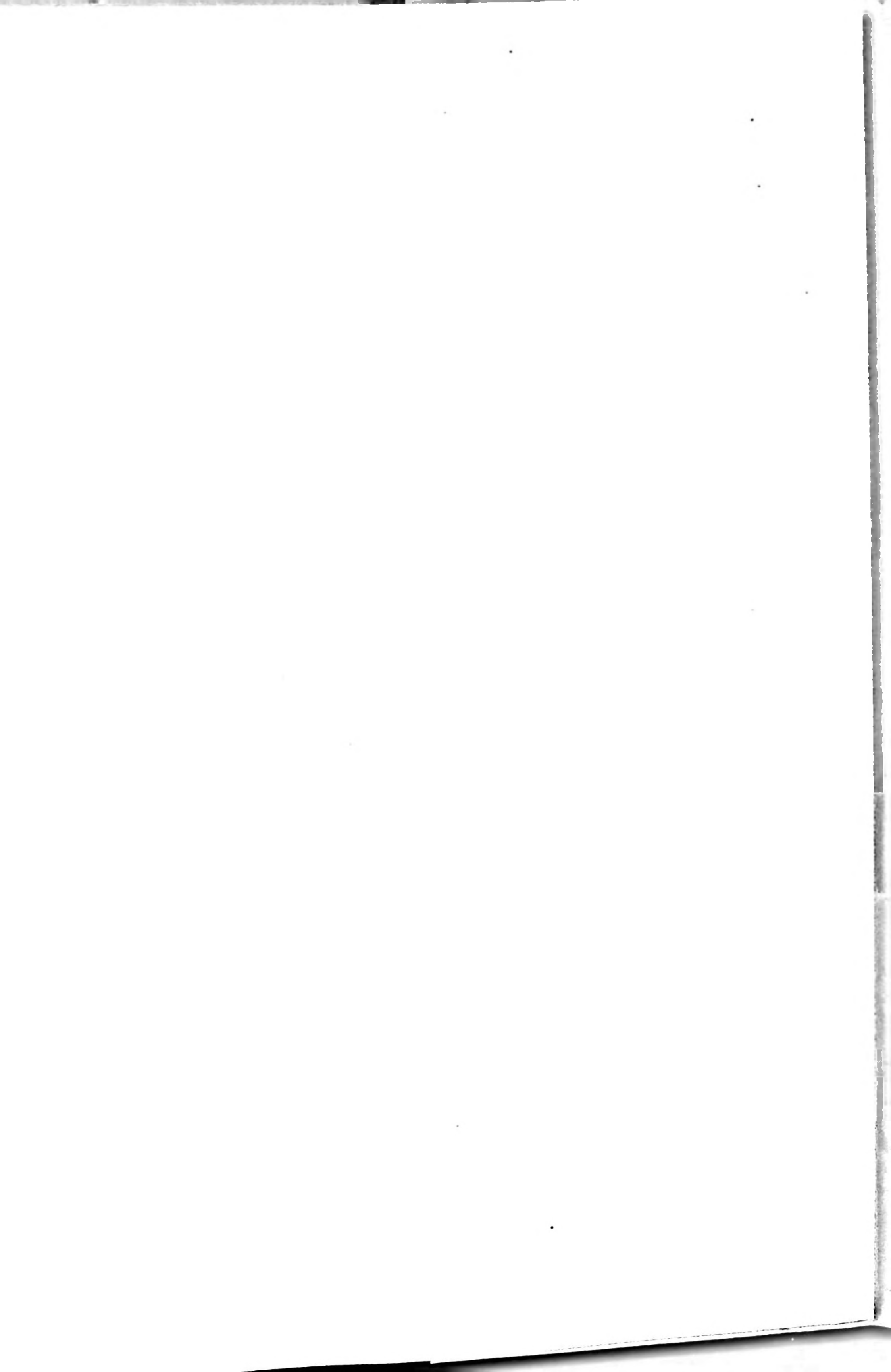
## TITULOS PUBLICADOS

### SERIE EDITORIAL

| | Pesetas |
|---|---|
| «Nuevo horizonte de vida española» | 20 |
| «El campo andaluz» | 10 |
| «La transformación agraria» | 20 |
| «Desarrollo armónico en zonas de expansión agraria» | 20 |
| «La formación profesional y la nueva sociedad» | 15 |
| «25 años abiertos al futuro» | 15 |
| «El desarrollo regional de España» | 20 |
| «Ante el mercado común europeo» | 20 |
| «José Antonio en el nuevo horizonte» | 15 |
| «El mensaje de José Antonio» | 20 |
| «Franco ante el nuevo horizonte» | 20 |
| «Rumbos de la empresa nacional» | 20 |
| «Panorama de la educación» | 20 |
| «El pueblo español» | 20 |
| «Hacia nuevas estructuras comerciales» | 20 |
| «Expansión necesaria del comercio exterior» | 25 |
| «Desarrollo social de la cultura» | 20 |
| «Nueva Ordenación Bancaria» | 20 |
| «Planificación del desarrollo económico» | 25 |

### SERIE «FORO DE IDEAS»

| | |
|---|---|
| «La Provincia y el Gobernador civil», por José María del Moral | 20 |
| «Pueblo y Estado», por Jesús Fueyo | 25 |



## LA PLANIFICACION ECONOMICA, TEMA DE ACTUALIDAD

El tema de la planificación económica es hoy para nosotros de plena actualidad. Una vez superada la etapa estabilizadora, en la que de modo tan evidente se ha puesto de manifiesto la vitalidad de la economía española y su posibilidad de alcanzar estadios compatibles con nuestro acceso, a las relaciones económicas internacionales, nuestro país se apresta a iniciar un nuevo plan de desarrollo.

Aun antes de darse a conocer las líneas generales del mismo y sin duda para trazar con las mayores garantías de acierto las orientaciones fundamentales, se ha creado la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico, organismo en el que tenemos que ver el factor decisivo de la unanimidad de esfuerzos que, tanto en la esfera estatal como en la individual, será necesario llevar a cabo, no solo para que no se malogren las posibilidades de expansión dinámica de nuestra economía, sino también para que dichas posibilidades alcancen su máxima dimensión.

La Colección "Nuevo Horizonte", atenta siempre a la realidad de un quehacer nacional en el que lo económico tiene tan alta significación, recoge hoy en este volumen una serie de trabajos destinados a considerar las orientaciones posibles de la planificación española y las directrices que en este aspecto planificador se siguen en los diversos países. Es una labor divulgadora que creemos necesaria para una amplia comprensión del tema de la planificación, suscitando las asistencias oportunas, tanto en los ámbitos oficiales como privados, hacia una eficaz colaboración de todos los sectores económicos y laborales de la sociedad española.

**25 ptas.**